LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

Octobre 2023 - N° 391
Cahier N° 1

ÉDITORIAL

Subsidiarité et politiques économiques locales

La nécessité de réorganiser les compétences des collectivités locales évoquée par le Président de la République nous renvoie à un autre mythe sur la gestion publique qui a fleuri au tournant du siècle : la subsidiarité. Méthode, davantage que principe, elle signifie que les missions des administrations publiques doivent être attribuées au niveau où elles pourront être exercées le plus efficacement. Elle s'applique aussi bien, quoique différemment, à la répartition des pouvoirs normatifs dans l'Etat fédéral qu'à la distribution des missions entre administrations territoriales au sein de l'Etat.

Inscrite dans de nombreux textes (traité UE, constitutions, Charte européenne de l'autonomie locale) l'idée reste néanmoins essentiellement doctrinale. Sa mise en œuvre suppose qu'une autorité experte et légitime puisse démontrer en quoi une catégorie de collectivités territoriales, laquelle est toujours disparate, doit être préférée à telle autre pour assumer des tâches déterminées. Cela se décide dans des processus politiques et les capacités d'une collectivité dépendent notamment des ressources qu'elle peut mobiliser et de son mode de gouvernance qui sont l'expression d'autres choix politiques. En outre, l'importance des effets externes de la plupart des activités publiques fait qu'il est difficile de savoir quand elles doivent être appréciées à raison de leur objet direct ou de leurs effets induits ; ce phénomène explique d'ailleurs les tendances centralisatrices à l'œuvre un peu partout.

Prenons l'exemple de l'action économique. Tous les pouvoirs locaux revendiquent de s'en occuper, alors que la doxa est que la matière a vocation à être réservée à la région. Or, les missions des collectivités sont pratiquement toutes en rapport avec leur environnement économique qu'elles contribuent à modeler. Urbanisme, transports et déplacements, habitat, formation, environnement, eau, déchets, tourisme, culture exigent d'être conçus en considérant aussi leurs impacts économiques. Des bénéfices économiques méritent donc d'être recherchés par la rationalisation des compétences, spécialement dans les domaines où elles sont très dispersées (eau ou déplacements, par exemple).

La primauté proclamée de la région s'explique par la volonté d'éviter la compétition entre collectivités en direction des entreprises et par le fait qu'en 1959 l'administration régionale de l'Etat avait été conçue pour coordonner ses politiques interventionnistes qui ont, depuis lors, fortement reculé, sans être reprises par les régions. Malgré la longue liste contenue dans l'article L4211-1 du CGCT, celles-ci n'ont, en définitive, que peu d'instruments de politique économique ; ils se limitent essentiellement aux aides aux entreprises, dont les résultats sont discutés, à l'élaboration de divers schémas dont les suites ne sont guère évaluées, pas plus que celles des travaux des CESER, et à des montages financiers complexes, inégalement utilisés.

De nouveaux enjeux revalorisent aujourd'hui la fonction économique de toutes les administrations territoriales : réindustrialisation, limitation des déplacements et transports, environnement, nouvelles énergies, sécurité alimentaire, accueil de populations, etc.

Vouloir construire un édifice géométrique où, par une application « scientifique » de la subsidiarité, la loi attribuerait à chaque collectivité un rôle déterminé, serait irréaliste. De trop nombreux facteurs entrent en ligne de compte et il faut pouvoir s'adapter aux évolutions.

Laissons plutôt jouer une subsidiarité naturelle en faisant confiance à l'intelligence des acteurs locaux, qui sont les mieux à même de comprendre les atouts et besoins de territoires différents, en les obligeant cependant à coopérer entre eux. Cela passe peut-être par le rétablissement de la clause générale de compétence des régions et départements, par une forte implication des intercommunalités et par l'utilisation dynamique de conventions. Permettre aux collectivités d'élaborer des stratégies concertées, parfois même avec l'Etat, explicitées dans des documents de nature souple, serait infiniment plus fructueux qu'une accumulation de règles et procédures, tout en évitant que ne se conçoivent des stratégies économiques juxtaposées, dont la tentation existe ici ou là.

SOMMAIRE

ECONOMIE ET MARCHÉS FINANCIERS

Economie

La France présente sa stratégie de planification écologique « à la française » 3

Marchés financiers

Le cycle haussier sur les taux directeurs touche à son terme, mais la perspective d'enclenchement du cycle baissier reste incertaine 7

Financement du secteur public local

L'heure est à la variabilisation des encours 10

BUDGET, COMPTABILITÉ ET CONTRÔLES FINANCIERS

Ressources et fiscalité

Le projet de loi de finances maintient les prévisions de limitation du déficit public à 2,4 % du PIB pour 2024 15

Les conditions de l'éligibilité à la dotation dite « filet de sécurité » précisées par décret 17

Contrôles, évaluation et audit

La qualité de l'action publique analysée via les revues de dépenses 19

Services publics & urbanisme

Stratégie nationale de mobilisation pour le foncier industriel 21

DROIT ET JURISPRUDENCE

Bail emphyteotique administratif

Compétence pour un bail emphytéotique administratif 23

Commande publique

La communication des modalités d'appréciation des éléments constitutifs des critères ne s'impose pas dans le cadre d'un MAPA 23

Impositions locales

Définition d'un déchet ménager 24

TEOM. Substitution de taux en cas d'illégalité de la délibération 24

Vote sur le taux de TEOM 25

Responsabilité des gestionnaires

Inexécution d'une décision de justice 25

Services publics locaux

Responsabilité d'un SDIS du fait de manquements ayant concouru à aggraver le préjudice 26

SDIS : Obligation de prise en charge financière des fausses alertes 27

La caducité des clauses de la convention initiale justifiait une nouvelle procédure de DSP 27

STRATÉGIE ET PROSPECTIVE TERRITORIALES

Prospective

Evolution des taxes foncières : un décryptage des orientations en cours 29

VEILLE DOCUMENTAIRE

Revue de presse 35

Législation et réglementation 36

Études et statistiques 37

Guides et outils 38

FICHE TECHNIQUE (Cahier n° 2)

L'élaboration d'un pacte financier au sein d'un établissement public territorial sans fiscalité propre : la recherche de mécanismes protecteurs de contribution au financement des investissements

FICHE TECHNIQUE (Cahier n° 3)

Démarche d'évaluation et de performance environnementales en secteur public local : Pourquoi et *surtout comment* intégrer la masse salariale ?

LA LETTRE DU FINANCIER TERRITORIAL, publication éditée par INFODIUM, SAS au capital de 4 200 euros - siret : Paris B 494 345 309 00038 - 69, avenue des Ternes - 75017 PARIS - Tél : 09 81 07 95 76 - Fax : 01 70 24 82 60 infodium@infodium.fr - Mensuel - 11 numéros par an - Abonnement : 559 € - prix au numéro : 57 € - Directeur de la publication et de la rédaction : Laurent Queinnec - Conseiller scientifique : Robert Hertzog - Abonnements : Infodium C/O Corlet Logistic - Service abonnement - ZA La Tellerie CS 20016 61438 FLERS - CEDEX abonnement@infodium.fr Tél : 02 31 59 25 00 - n° de CPPAP 0624 T 84973 n° ISSN : 0993-104X - Dépôt légal à date de parution - Conception graphique : Studio 2a - Imprimeur : Créatis à 78770 Thoiry -

© INFODIUM reproduction interdite pour tous pays, sauf autorisation de l'éditeur. www.financierterritorial.fr.

Par Pauline LESTERQUY

La France présente sa stratégie de planification écologique « à la française »

La France doit multiplier par 2 à 2,5 son rythme de réduction des émissions par rapport à la moyenne de 2019-2022 pour tenir ses objectifs à horizon 2030. S'appuyant sur plusieurs rapports techniques qui déclinent les efforts à fournir ainsi que les besoins d'investissements par secteur, le gouvernement a récemment esquissé son plan de décarbonation et annoncé quelques nouvelles mesures qui s'accompagnent de 5 Md€ de crédits additionnels dans le budget 2024. La question du financement de la transition reste un débat central avec de forts enjeux en termes d'efficacité mais aussi d'équité. Enfin, une réforme du système européen d'échange de quotas carbone a été adoptée qui devrait renforcer le fonctionnement du marché et mener à une hausse du prix du carbone en Europe d'ici 2030.

Un plan pour tenir l'objectif de réduction des émissions de 55 % d'ici 2030

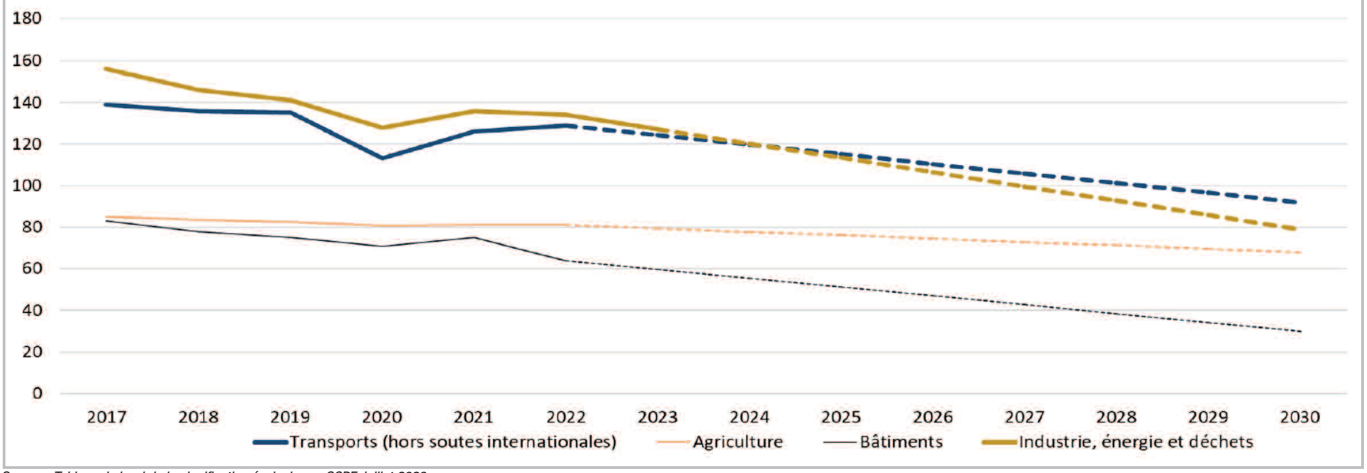
Suite au Conseil de planification écologique, le Président de la République a pris la parole le 25 septembre 2023 pour présenter plus en détail les grands axes du plan de décarbonation pour la suite du quinquennat. Il a tout d'abord mis en avant son vœu d'une « écologie à la française » sans rupture reposant sur les incitations plutôt que les interdictions. Si ces conditions peuvent limiter la portée de l'action climatique, le gouvernement est donc désormais attendu sur le déploiement des mesures pour atteindre ses objectifs de décarbonation.

Cette présentation de la stratégie de planification intervient alors que la France est en retard sur sa trajectoire de réduction des émissions. Les objectifs n'ont pas été respectés en 2015-2018, résultant en la condamnation de l'État français pour non atteinte de son objectif d'émissions. Ce retard a néanmoins été partiellement rattrapé depuis 2019. Si les émissions territoriales hors UTCATF [1] ont continué à baisser en 2022 (- 2,7 %), cette baisse s'explique en partie par des évolutions conjoncturelles (hiver doux, mesures de sobriété et effets de l'inflation). Le rythme annuel de réduction des émissions nettes doit être accéléré en particulier dans l'industrie et l'énergie, la gestion des déchets et les terres. Au total, il faudrait le multiplier par 2 pour s'aligner sur la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC) et par 2,5 pour atteindre le rythme moyen attendu dans le cadre des engagements européens de Fit for 55 (par rapport au rythme annuel moyen 2019-2022). Les chiffres provisoires du premier trimestre 2023 n'excluent pas que la France respecte son 2e budget carbone 2019-2023 de la SNBC2, mais le sentier devient plus étroit pour rester dans les clous. L'accélération du rythme nécessaire d'ici 2030 implique que davantage devrait être fait en 7 ans que sur les 33 dernières années.

La stratégie française s'appuie sur plusieurs rapports d'expertise, qui constituent un nouveau corpus de référence pour identifier les mesures efficaces et analyser les effets économiques de la transition. Après un an de travaux, le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) a notamment publié son rapport « France Nation Verte » en juillet 2023, déclinant la répartition de l'effort de réduction des émissions de GES de 55 % d'ici 2030 dans des feuilles de route par secteur (cf. graphique 1). Il serait fourni aux deux tiers par les secteurs de l'industrie et de l'énergie (pour 28 % des réductions d'émissions à fournir entre 2019 à 2030), par le bâtiment (20 %) et par les transports (15 %). En particulier, la stratégie de décarbonation dans l'industrie a évolué pour cibler les sites industriels les plus émetteurs plutôt que de se reposer sur des objectifs par branche. Le plan d'investissement France 2030, qui consacre la moitié de ses 54 Md€ à la

(1) Puits de carbone du secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie.

Graphique 1 - Évolution et objectif de réduction des émissions annuelles domestiques par secteur, en MtCO2eq par an.



Source : *Tableau de bord de la planification écologiques, SGPE, juillet 2023.*

décarbonation, comprend ainsi des aides directes de 5 Md€ pour les 50 sites industriels les plus émetteurs en contrepartie de plans de décarbonation qui doivent être signés en novembre. Il s'agit de 4 Md€ pour les projets de décarbonation profonde et de 1 Md€ pour le déploiement de technologies bas carbone ciblé sur les acteurs de plus petite taille. Ce montant total serait porté à 10 Md€ en cas de doublement des efforts de décarbonation (à -20 MtCO2eq au lieu de -10 MtCO2eq d'ici 2030). Ces sites, qui représentent près de 55 % des émissions industrielles totales, doivent contribuer à 9% des réductions attendues entre 2019 et 2030. La stratégie globale gagnerait cependant à bien articuler les stratégies par site avec les feuilles de route par filière.

Le plan de décarbonation de l'économie s'appuie également sur un rapport dirigé par Jean Pisani-Ferry et Sonia Mahfouz pour France Stratégie, portant sur les incidences économiques de l'action climatique. Cette étude fournit un chiffrage des besoins nets supplémentaires d'investissements pour la transition par secteur. La décarbonation nécessiterait 66 Md€ supplémentaires par an (2) soit 2,3 points de PIB d'ici 2030, dont à peu près la moitié en investissements publics. La stratégie d'investissements devra combiner à la fois une *hausse* des montants, en particulier dans les secteurs du bâtiment tertiaire et du logement (où les besoins s'élèvent au total à + 48 Md€ nets), ainsi que des *réallocations* notamment dans le secteur des transports (+3 Md€ nets seulement mais avec une réallocation de 29 Md€ d'investissements bruns vers des investissements verts).

Le discours du 25 septembre sur la planification écologique reprend assez largement des mesures déjà annoncées précédemment : réduction de la part des énergies fossiles dans le mix énergétique de la France de 60 % à 40 % d'ici 2030, sortie du charbon d'ici 2027 (initialement prévue en 2022), production de biens verts sur le sol national dont un million de pompes à chaleur et un million de voitures électriques d'ici 2027. Il présente également des promesses d'annonces complémentaires restant à préciser dans les prochains mois : des mesures de contrôle du prix de l'électricité, le projet de loi « Industrie Verte », une stratégie de rénovation thermique des logements sociaux et des contrats de plan État-Région pour 13 RER métropolitains en octobre ; un dispositif de crédit-bail à 100 € par mois sur les voitures électriques pour les ménages les plus modestes en novembre ; et une « loi de production énergie » en décembre.

Du côté des moyens, près de 10 Md€ supplémentaires ont été annoncés, dont 7 Md€ seraient ajoutés au budget des ministères en 2024 : il s'agit en réalité à ce stade de 5 Md€ de crédits supplémentaires autorisés dans le cadre du Projet de Loi de Finances pour 2024 (+ 1,3 Md€ pour maintenir renforcer le « fonds vert » de soutien aux collectivités territoriales qui leur permet de financer des actions d'adaptation sur leur territoire, + 1,1 Md€ en faveur des mobilités, + 0,8 Md€ pour l'agriculture et la forêt, + 0,6 Md€ pour la compétitivité verte, + 0,5 Md€ pour la rénovation des logements, + 0,7 Md€ pour la rénovation des bâtiments et pour un État exemplaire), en plus des 2 Md€ additionnels déjà prévus pour le soutien aux énergies renouvelables et au titre du plan France 2030.

(2) Par rapport à un scénario tendanciel sans verdissement de l'économie. Ce chiffrage exclut les secteurs des transports aérien et maritime, les investissements pour maintenir les puits de carbone forestiers et les investissements pour la production de biens d'équipements verts (voitures électriques, pompes à chaleur, etc.)

FOCUS

La transition dans le secteur du bâtiment : entre fortes réallocations de main d'œuvre, besoins de compétences et problématiques de logement.

L'ajustement nécessaire est particulièrement conséquent dans le secteur du bâtiment, qui doit réduire ses émissions annuelles de 60 % d'ici 2030 par rapport à 2019.

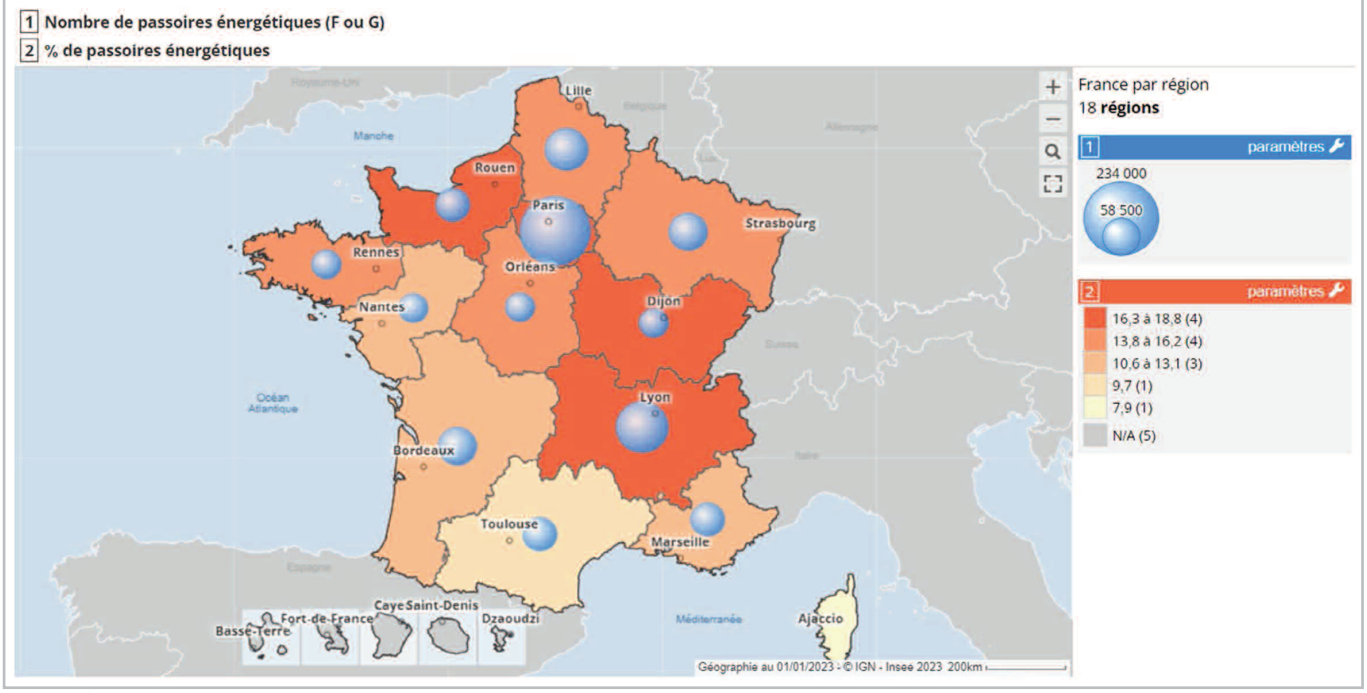
Les besoins de main d'œuvre sont estimés par France Stratégie entre 170 000 et 250 000 nouveaux emplois d'ici 2030 pour répondre aux objectifs de rénovation énergétique des bâtiments (3). À ces besoins de recrutement s'ajoutent 450 000 départs de seniors en fin de carrière, soit environ 650 000 postes à pourvoir pour seulement 400 000 jeunes travailleurs qui pourraient s'orienter vers ces métiers. Le déficit serait donc de plus de 200 000 employés et serait particulièrement marqué pour certains profils tels que les ouvriers de gros et second œuvre.

Au sein du bâtiment, le secteur résidentiel représente le plus gros vivier de réduction des émissions par la rénovation et les mesures de sobriété (chauffage et climatisation, offres de fournisseurs adaptées, compteurs, etc.). Le remplacement des équipements énergétiques en est l'un des leviers principaux : une baisse d'environ 40 % des émissions du secteur pourrait être atteinte d'ici 2030 par la suppression de 75 % des chaudières au fioul et 20 % des chaudières au gaz. Le suivi de la mise en œuvre du plan de rénovation énergétique se fera selon deux axes : le suivi de l'évolution de la consommation énergétique et des émissions du parc, et le suivi du recours aux aides à la rénovation du secteur résidentiel (dont MaPrimeRénov', les certificats d'économie d'énergie ou la TVA à taux réduit). Le dispositif MaPrimeRénov' constitue l'un des principaux instruments de soutien aux ménages pour faire face à ces dépenses. Les incitations sont également renforcées par certaines dispositions réglementaires, dont l'interdiction de nouvelles chaudières au fioul depuis juillet 2022, l'interdiction progressive de mise en location des passoires énergétiques (classe G+ du diagnostic de performance énergétique DPE depuis janvier 2023, extension aux logements de classe G en 2025 puis F en 2028 et E en 2034), ainsi que la réglementation environnementale RE2020 sur la performance énergétique des constructions neuves.

Les enjeux sont importants pour les questions de logement. L'Observatoire national de la rénovation énergétique chiffre le nombre de passoires thermiques (étiquettes F et G du DPE) à 5,2 millions de logements au 1er janvier 2022 sur un total de 30 millions de résidences principales, soit environ 17 % du parc. Elles sont davantage présentes en zone rurale et en agglomération parisienne. Le parc locatif privé est particulièrement concerné, avec 1,6 million de passoires énergétiques sur les 8 millions de logements qui le composent, soit environ 20 % des logements du parc. L'agglomération parisienne concentre 30 % de ces passoires du parc locatif privé, soit près de 480 000 logements potentiellement concernés par les interdictions de mise en location dans les 5 prochaines années. Les

(3) Notes d'analyse de France Stratégie n°126 et 127, septembre 2023.

Graphique 2 -
Répartition géographique des passoires énergétiques parmi les DPE réalisés depuis le 1er juillet 2021



Source : *Données DPE de l'ADEME.*

résidences principales de classe E représentent quant à elles 22 % du parc. Les données de DPE brutes donnent un aperçu de la répartition géographique des passoires énergétiques (cf. graphique 2) - bien qu'elles ne soient pas représentatives de l'ensemble du parc de logements, les différences restent raisonnables selon l'Ademe.

Le sujet du financement reste en débat

La question du financement des besoins d'investissements représente l'un des principaux défis pour la décarbonation. Tout d'abord, le débat sur le financement de l'investissement public n'est pas tout à fait tranché. Certains économistes, dont en premier lieu le rapport Pisani-Ferry et Mahfouz, préconisent la mise en place d'un impôt exceptionnel et temporaire sur les 10 % des Français les plus aisés afin d'assurer « l'équité dans la répartition des efforts ». Il s'agirait de ponctionner au total 5 % de la valeur du patrimoine financier. Ils mettent également en avant la solution de la dette publique, nécessaire face aux importants besoins de financement pour la rénovation des bâtiments publics et pour les subventions aux investissements d'équipement des ménages. À ce stade, ces recommandations ont été écartées par le Gouvernement. D'autres propositions plutôt axées sur la rigueur budgétaire portent sur la « qualité des dépenses publiques » ; elles consistent à réduire d'autres dépenses publiques jugées inefficaces, notamment des dépenses de santé ou de soutien à l'emploi, mais aussi une réduction des niches fiscales en faveur des énergies fossiles (dépenses fiscales sur les carburants bénéficiant aux transports routiers et à l'agriculture). La réflexion sur les choix de financement public doit être poursuivie et leurs incidences étudiées. À ce titre, l'objectif d'équité de l'effort de transition est tout aussi légitime que celui de son efficacité, avec des conséquences à prendre en considération sur l'acceptabilité des mesures. Le financement de la transition pose également question pour les finances des collectivités. Si à terme, les coûts d'exploitation sont censés diminuer suite à des rénovations qui permettent des économies d'énergie, les coûts d'investissement initiaux sont élevés et les règles d'endettement doivent être adaptées en conséquence.

En complément des investissements publics, le Comité du financement de la transition écologique (CFTE) réunit financeurs, acteurs industriels, autorités de supervision et experts pour travailler sur la mobilisation des investissements privés, qui doivent représenter la moitié de l'enveloppe. Plusieurs mesures sont déjà prévues dans le cadre de la loi Industrie Verte pour mobiliser l'épargne privée, dont la création d'un nouveau plan d'épargne avenir climat pour les jeunes, la révision de labels financiers du type ISR et Greenfin, la création d'un standard « Triple E » d'excellence environnementale européenne attribué aux entreprises pour leur permettre accéder à des financements fléchés dont l'épargne populaire, le développement du capital-investissement dans l'épargne retraite et dans l'assurance-vie, ainsi que le verdissement des principaux dispositifs de garantie de Bpifrance combiné avec un recentrage du prêt vert. En complément, le CFTE recommande également d'autres mesures afin d'améliorer le fléchage de l'épargne privée, dont la mise en place d'obligations vertes garanties par l'Etat pour les investissements de décarbonation des PME et ETI industrielles, l'adaptation du cadre réglementaire pour développer les projets d'infrastructures à long terme, l'amélioration des dispositifs d'identification des investissements de transition tels que les labels, une réforme du PEL et la prorogation de l'éco-PTZ pour soutenir la rénovation thermique des bâtiments, et la modernisation du Livret de développement durable et solidaire.

La réforme du marché SEQE-UE a également été adoptée en 2023 au niveau européen

En avril 2023, une réforme structurelle a été formellement adoptée au sein du paquet législatif « Fit for 55 » pour renforcer le marché carbone européen (SEQE-UE) et conduire à une hausse du prix de carbone en Europe. Elle inclut entre autres une accélération du rythme de réduction des émissions de gaz à effets de serre avec une baisse accélérée du plafond de quotas sur le marché, ainsi qu'une réduction des quotas gratuits alloués aux installations de l'industrie lourde - dont l'objectif initial était de préserver la compétitivité mais qui nuisaient à l'efficacité du dispositif puisque les sites industriels très émetteurs ont pu collecter des quotas gratuits couvrant la quasi-totalité de leurs émissions voire engendrant des surplus qui leur ont permis de tirer des profits importants avec la hausse du prix du carbone. Cette extinction graduelle des quotas gratuits s'accompagnera du déploiement progressif d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières à partir de 2026 sur les secteurs les plus exposés (acier, aluminium, ciment, électricité, engrais et hydrogène). Celui-ci vise à éviter une « fuite carbone », c'est-à-dire la relocalisation des activités intensives en énergie vers des pays aux normes environnementales moins contraignantes. À noter toutefois que selon l'avis du Haut Conseil pour le Climat [4], le format actuel du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières protègerait surtout les industries lourdes, tandis que les industries d'assemblage (automobile, etc.) seraient désavantagées par la hausse des coûts d'achats. Enfin, la réforme prévoit également une extension du marché aux secteurs de transport aérien et maritime, et la création d'un système complémentaire SEQE-UE2 à partir de 2027 qui couvrira les émissions du transport routier, des biens immobiliers et de divers plus petits secteurs non couverts par le SEQE-UE. En réponse, le prix du carbone devrait augmenter puisque les anticipations réagissent au potentiel plus contraignant du système suite à la réforme. Le prix moyen du quota communautaire pourrait ainsi passer de 85€ environ actuellement, et depuis 2022, à une fourchette estimée par les analystes à 130-160 € par tCO_2 d'ici 2030 [5]. Ce prix du carbone plus élevé contribuerait à fixer des incitations plus efficaces à la transition bas carbone.

(4) 5e rapport du Haut Conseil pour le Climat, « Acter l'urgence, engager les moyens », 28 juin 2023.

(5) Sur la base des projections d'analystes présentées lors d'un workshop de l'institut Postdam pour la recherche sur le climat en novembre 2022.

BULLETIN D'ABONNEMENT

LA LETTRE DU FINANCIER TERRITORIAL

A compléter et renvoyer avec si nécessaire les informations pour un dépôt sur Chorus à :
Infodium C/O Corlet Logistic - Service abonnement : ZA La Tellerie CS 20016 61438 FLERS CEDEX
abonnement@infodium.fr - Tél : 02 31 59 25 00.

☐ **1 an, 11 numéros papier + 1 ou 2 fiches techniques par numéro + 1 accès numérique (base documentaire) sur www.financierterritorial.fr**
au prix de 547,50 HT - **559 € TTC**

Ci-joint mon règlement par :
☐ Bon de commande/réf. Chorus jointe
☐ Chèque à l'ordre d'INFODIUM, une facture justificative sera envoyée
☐ Mandat administratif/Réception de facture

Conformément à la loi « Informatique et Libertés », vous disposez d'un droit d'accès et de rectification aux informations vous concernant.

Infodium - SAS au capital de 4 200 euros - Siret : Paris B 494 345 309 00038 - 69, avenue des Ternes 75017 Paris - tél : 09 81 07 95 76 - Tarif applicable en 2023.

Raison sociale : .....
Nom : ..... Prénom : .....
Fonction : .....
Adresse : .....
.....
.....
Code Postal : ..... Ville : .....
Téléphone : ..... Fax : .....
E-mail **(Obligatoire)** : .....

Cachet/Date/Signature

Par Grégoire VINCENOT, Cabinet Michel Klopfer

Le cycle haussier sur les taux directeurs touche à son terme, mais la perspective d'enclenchement du cycle baissier reste incertaine

Le devenir des taux en zone Euro est suspendu aux publications mensuelles des statistiques d'inflation. Les rendements se sont envolés tout le mois de septembre dans la foulée d'une statistique alarmante pour le mois d'août. Celle publiée fin septembre est beaucoup plus rassurante et devrait redonner de la vigueur au « risque » baissier. De fait la conjoncture paraît profondément embourbée, en particulier en Allemagne, fortement exposée au ralentissement du commerce mondial et de l'économie chinoise. Face à cette situation, un franc recul des rendements ne peut être exclu une fois l'hypothèque levée sur la maîtrise des pressions inflationnistes.

Cycle haussier a priori terminé pour les taux directeurs, mais les taux peuvent monter encore

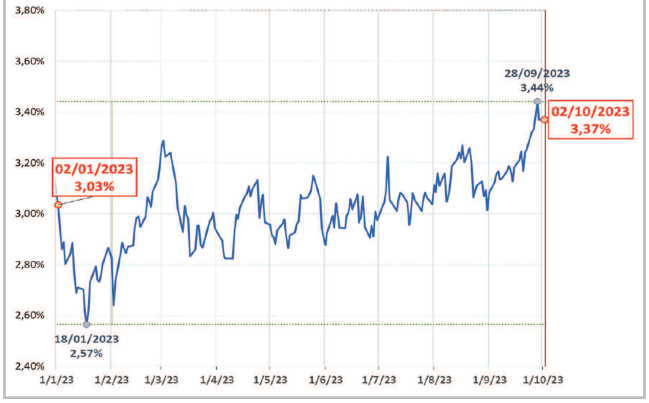
Les derniers tours de vis ont semble-t-il été mis en œuvre par la BCE, avec une hausse d'un quart de point fin juillet et un nouveau relèvement d'un quart de point lors de sa réunion de septembre. Le taux de dépôt est à 4,00 % depuis le 21 septembre 2023, alors qu'il était encore à - 0,50 % le 26 juillet 2022, soit 450 points de base de hausse en 14 mois. La FED a de son côté porté en juillet sa cible de Fed Funds entre 5,25 % et 5,50 % et opté pour le statu quo en septembre, sans s'interdire un dernier relèvement d'ici à la fin de l'année.

Pour la BCE, la hausse de septembre a déjà donné lieu à discussions, et la tonalité des messages passés depuis semble aller dans le sens d'un statu quo, sauf nouvelle alarme sur les statistiques d'inflation. Les « faucons » du Conseil des Gouverneurs semblent d'ailleurs mettre en avant de nouveaux objectifs, tels que le relèvement des réserves obligatoires des banques, conscients qu'arracher de nouveaux relèvements des taux directeurs va être difficile. Et reste également l'effet, bizarrement peu évoqué et bien peu visible dans les anticipations des marchés en matière d'€ster, des remboursements à venir des LTRO. Au plus tard en mars 2024 (tombées d'échéance de près de 300 Mds € de LTRO sur les 600 non encore remboursés), la surliquidité du marché interbancaire qui « colle » l'€ster au taux de dépôt va s'estomper. Il est possible que l'€ster se rapproche alors rapidement du taux Refi (4,50 % actuellement), produisant un effet similaire à celui d'un tour de vis sur les taux directeurs.

Par ailleurs, les taux peuvent poursuivre leur progression même sans nouveau relèvement orchestré par la banque centrale. Il suffit pour cela que le scénario des marchés en matière d'enclenchement du cycle baissier se décale. C'est à cela que l'on a assisté lors des dernières semaines de septembre, du fait des craintes générées par l'inflation du mois d'août (pause dans le reflux), de la hausse des prix du pétrole et des risques de boucles prix-salaires dans certains pays de la zone Euro, dont la France.

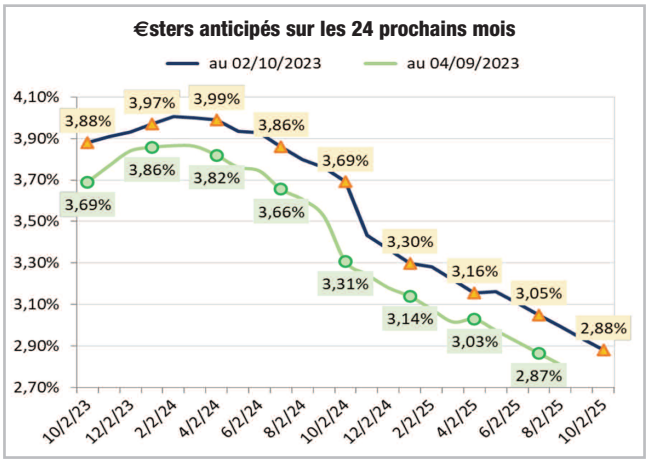
Le swap 10 ans contre Euribor 3 mois a ainsi passé dans les derniers jours de septembre le seuil des 3,40 % pour la première fois depuis mai 2011, soit un plus haut de plus de 12 ans !

Évolution du swap 10 ans d'Euribor 3 mois depuis le début de l'année 2023



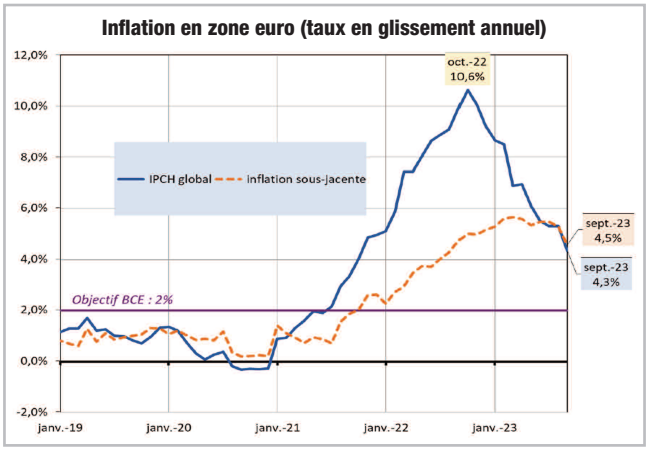
A la source de cette accélération de la hausse des taux longs se trouve non pas l'hypothèse d'un nouveau relèvement de la BCE mais le décalage du positionnement de la baisse des taux dans les anticipations de marché : elle n'est désormais plus du tout attendue avant l'été 2024, et les chances qu'elle intervienne à ce moment-là se sont elles-mêmes réduites.

€sters anticipés sur les 24 prochains mois



Cependant dès la publication, le 29 septembre, de l'inflation pour la zone Euro en septembre, ces anticipations ont à nouveau corrigé, dans l'autre sens. Les statistiques de septembre sont effet rassurantes quant au rythme de reflux de l'inflation, quand celles d'août avaient instillé le doute sur la trajectoire suivie : l'inflation en zone Euro passe ainsi de 5,3 % à 4,3 % en un mois, se rapprochant à grande vitesse d'une

normalisation, alors que la baisse s'était interrompue entre juillet et août. Par ailleurs la baisse concerne également l'inflation « core » (hors prix de l'énergie, de l'alimentation, de l'alcool et du tabac), qui revient en un mois de 5,3 % à 4,5 %.



L'assagissement de l'inflation va désormais se matérialiser à brève échéance… si les anticipations se réalisent…

La mise à jour des prévisions d'inflation de la Banque de France en septembre permet de construire une trajectoire de l'indice mensuelle les sous-tendant. Revenir à l'IPCH de 5,8 % pronostiqué par la Banque de France sur l'année civile 2023 implique ainsi, au vu de la trajectoire suivie jusqu'ici, que l'on repasse le seuil des 4,0% vers la fin de 2023.

Il convient de suivre avec attention la bonne marche de cette feuille de route, tout décrochage de la trajectoire emportant un risque de révision en hausse des taux d'intérêt (et à l'inverse toute accélération par rapport à ce calendrier donnant des arguments aux « colombes » de la BCE).

Accessoirement, un pronostic peut découler des prévisions de la Banque de France pour le coefficient de revalorisation des bases fiscales à intervenir en 2024. Celui-ci correspond, si l'article 1518 bis du CGI n'est pas amendé, à l'IPCH français de novembre n-1. En l'état actuel des prévisions d'inflation de la Banque de France, l'IPCH se situerait à 4,7 % en novembre 2023 (alors qu'on est encore à 5,6 % en septembre, après 5,7 % en août…).

Un horizon économique particulièrement terne

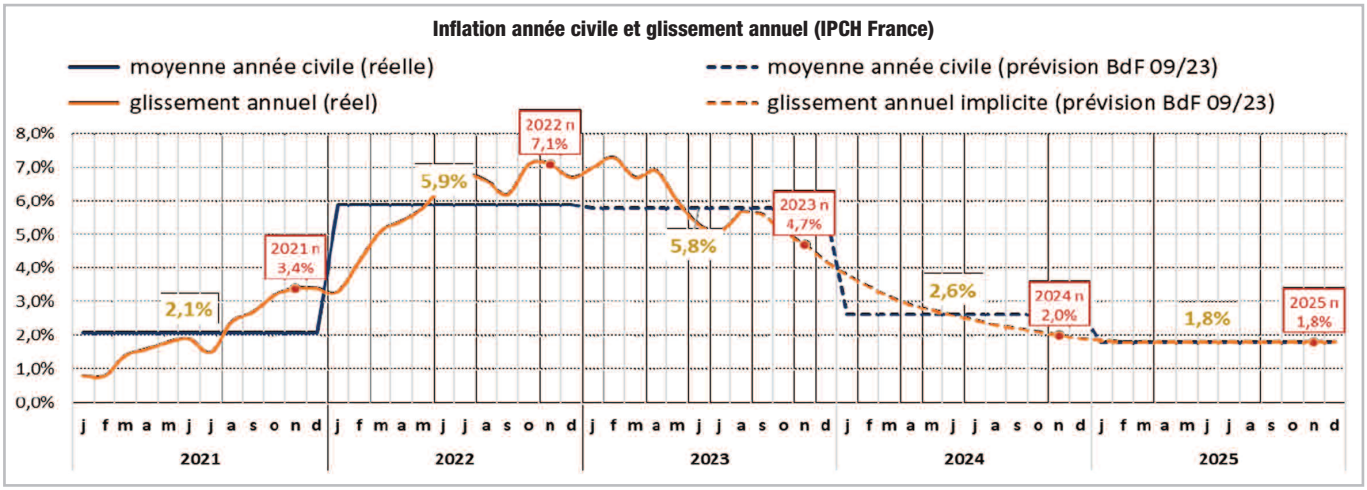
Une floppée de prévisions économiques ont été publiées en septembre. Elles dressent globalement un tableau très sombre des perspectives pour 2024 :

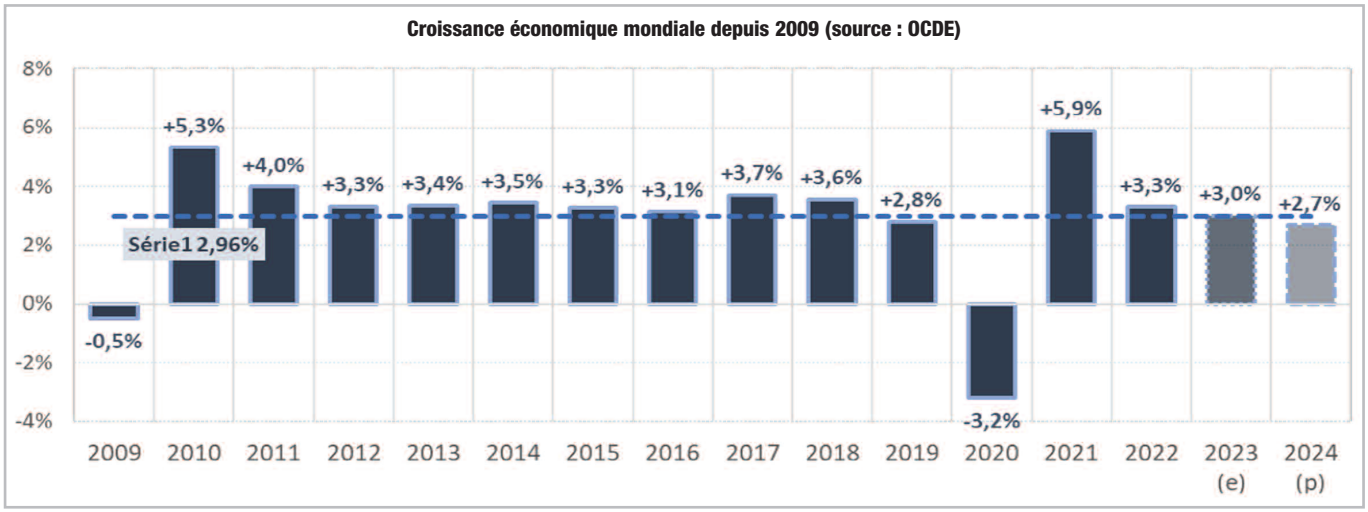
• la FED a certes révisé en forte hausse de la croissance états-unienne pour 2023 (2,1 % vs 1,0 % pronostiqué en juin) renforçant l'hyopthèse d'un « soft landing ». Pour 2024, la révision est plus modeste mais reste positive, le pronostic passant de 1,1 % à 1,5 %. Cela n'en reste pas moins un taux modeste à l'échelle des Etats-Unis.

• La BCE prend sur ce point le parfait contrepoint de la FED : lors de sa réunion du 14 septembre elle a abaissé drastiquement sa prévision de croissance pour la zone Euro en 2024. Alors qu'elle s'établissait encore à 1,5 % en juin, elle n'est plus désormais que de 1,00 %. A la source du ralentissement se trouvent les difficultés allemandes, elles-mêmes liées à la baisse de la croissance chinoise et à un commerce mondial moins dynamique. D'autres pays de la zone seront plombés par des politiques budgétaires restrictives, même si manifestement pour la France et l'Italie, le recadrage des finances publiques entend se faire très progressivement.

• L'OCDE enfin a mis à jour en septembre ses prévisions de croissance pour l'économie mondiale, avec une Chine tombant à des niveaux inédits (hors Covid). L'OCDE estimait en juin la croissance pour la Chine à 5,4 % pour 2023 et 5,1 % pour 2024, ses prévisions sont ramenées en septembre à respectivement 5,1 % et 4,6 %. Dans la foulée la croissance mondiale tomberait à 2,7 % en 2024, là-aussi un point bas depuis 2010 hors année 2020 touchée par la crise du Covid.

Une croissance aussi modérée, touchant toutes les grandes économies du monde concomitamment, laisse penser que si l'inflation est effectivement contenue sous quelques mois, l'hypothèse d'un reflux des taux directeurs courant 2024 n'a pas de raison d'être mise en doute. C'est plutôt son rythme très progressif, une fois le cycle baissier amorcé, qui pourrait alors interroger. Il reflète en réalité un risque de décalage du



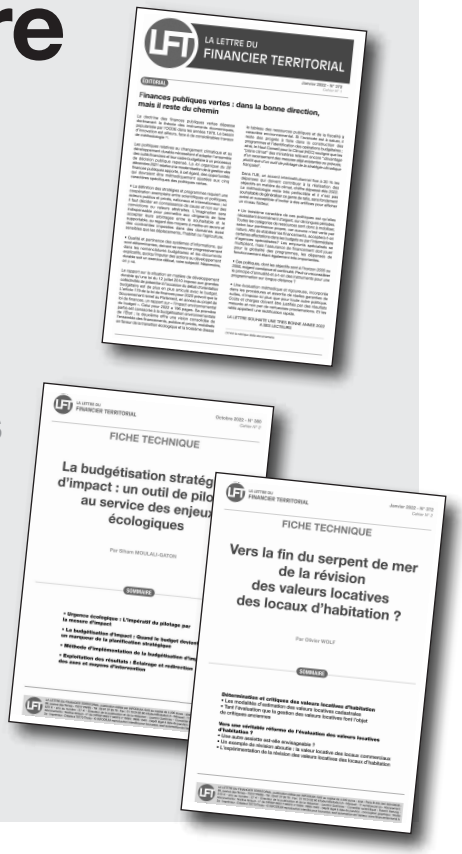


cycle baissier si le reflux de l'inflation tarde à se produire. Autrement dit si le reflux de l'inflation se matérialise, une forte accélération des anticipations de reflux des taux directeurs pourrait être observée.

L'expertise financière de votre collectivité territoriale

Economie et marchés financiers
Budget, comptabilité et contrôles financiers
Droit et Jurisprudence
Stratégie et prospective territoriales
Veille documentaire

- **11 numéros,**
- **1 ou 2 fiches techniques par numéro**
- **l'accès au site www.financierterritorial.fr**



Financement du secteur public local

Par Grégoire VINCENOT, Cabinet Michel Klopfer

L'heure est à la variabilisation des encours

Les taux de marché accessibles sont désormais voisins de 4,00 % à long terme, sur la base d'une marge de marché de 80 points de base. A court terme, les index sont eux-mêmes voisins de 4,0 %, conduisant après intégration de la marge à des taux payés de près de 5,0 %. Le discours déterminé des banquiers centraux et la résistance de l'inflation expliquent ces niveaux. Il n'est pas impossible que la hausse se poursuive, mais le risque d'une révision à la baisse est désormais au moins aussi fort que le risque d'une révision à la hausse. Une exposition neutre à ces deux types de risque, soit une parité fixe / indexé, est à rechercher au plus vite, en recourant éventuellement au Livret A lorsqu'il est assorti de marges attractives. Or bon nombre de collectivités sont aujourd'hui encore exposée très majoritairement (parfois à 80 % voire 90 %) à taux fixe. Corriger efficacement cette orientation nécessite généralement de recourir aux swaps de variabilisation.

Marges accessibles en Euribor et sur Livret A

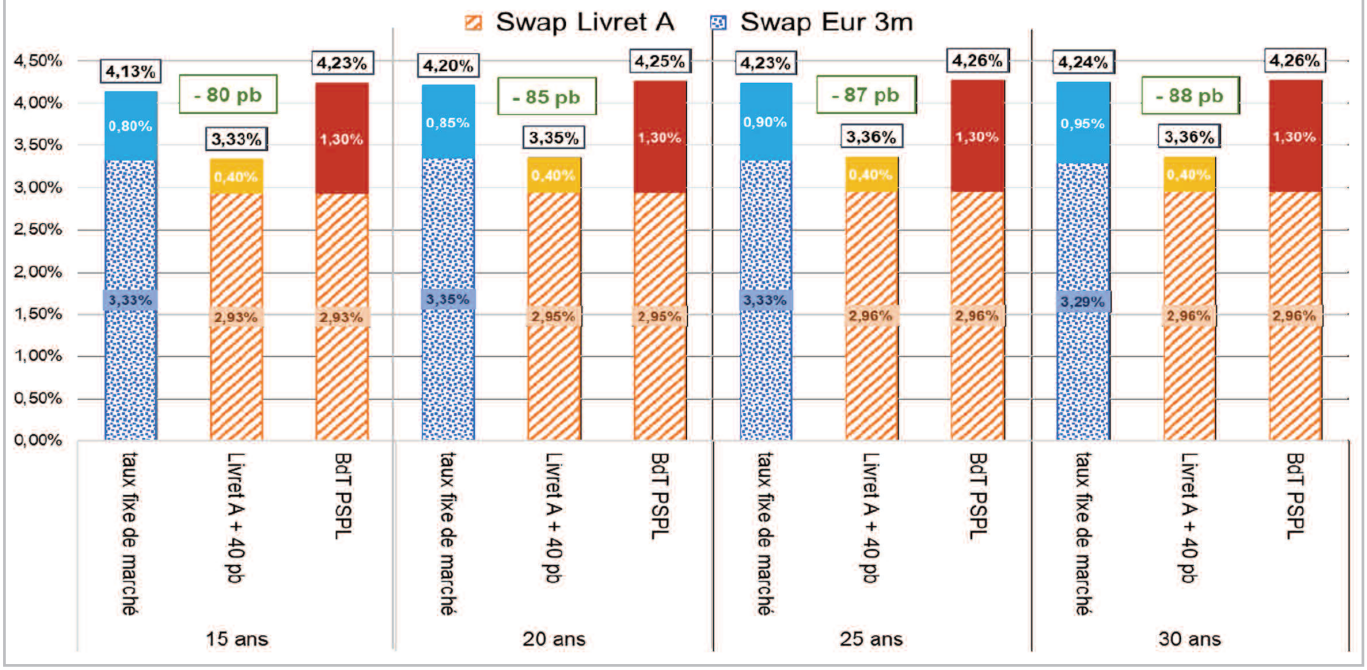
La remontée des taux redonne des couleurs au Livret A, d'autant que les marges pratiquées sur cet index sur-performent régulièrement celles proposées sur Euribor. Ces derniers mois, il faut en effet généralement compter 80 points de base en matière de marge bancaire, que ce soit pour un taux fixe ou un indexé. Et encore cela vaut pour un profil 15 ans amortissable. Lorsque les maturités s'allongent les marges prennent de l'ordre de 1 pb par année de profil amortissable supplémentaire, là-encore en fixe comme en variable. Et il n'est pas rare de rencontrer des propositions margées à 100 voire 120 points de base. Ces offres sont le plus souvent construites sur l'Euribor 3 mois, ou le swap de cet index pour les taux fixes.

C'est la hausse globale des rendements qui est à l'origine de cette dégradation des marges. A l'époque des taux quasi-zéro y compris sur maturité longue, imputable notamment aux achats massifs de la BCE, les investisseurs institutionnels se montraient friands de signatures moins prestigieuses en tolérant des primes de risque limitées, afin de retrouver du rendement. A contrario la remontée des taux longs les dispense de cet effort et revalorise l'attrait des signatures souveraines, générant une éviction des émissions un peu plus risquées et par nature moins « liquides à la revente » des « sous-souverains », dont font partie les collectivités, mais aussi les banques, qui lèvent sur le marché obligataire des volumes qu'elles revendent à leurs collectivités clientes.

C'est également cet effet qui explique des marges croissantes avec les maturités.

Par comparaison, les propositions variables assises sur le Livret A affichent fréquemment des niveaux de marge bien inférieurs, même si la Banque des Territoires en reste toujours à 130 points de base pour son enveloppe PSPL, applicable au « tout-venant » des investissements locaux. Nombre de programmes spécifiques de la Banque des Territoires, en particulier ceux dédiés à la transition écologique, ressortent désormais à 40 points de base sur Livret A. Et même les prêteurs classiques tels que la Caisse d'épargne proposent régulièrement des marges du même ordre sur le Livret A, qu'ils collectent en masse et peinent à placer.

Taux de financement accessible dans le marché bancaire et au travers des enveloppes de la Banque des territoires (octobre 2023, marge en uni)

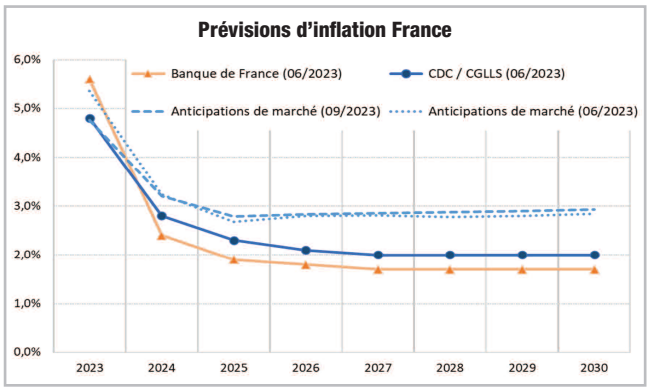


Or si l'on fait abstraction de la marge, les anticipations de Livret A sont désormais significativement moins chère que celles de l'Euribor, écart que le maintien du Livret A à 3,00 % a contribué à creuser. Et encore cet écart, assis sur l'anticipation du Livret A « formule » est-il sous-estimé (cf. infra).

Si en outre la marge extériorise un différentiel attractif, les propositions en Livret A deviennent clairement mieux-disantes.

Biais très français sur les anticipations d'inflation

Le constat n'est pas nouveau, mais il est particulièrement frappant dans le marché actuel : les anticipations de marché en matière d'inflation française (tirée des swaps d'inflation qui s'échangent communément sur les marchés financiers) excèdent largement les prévisions des conjoncturistes, notamment celles de la Banque de France, mise à jour trimestriellement et faisant office de juge de paix quant à l'hypothèse d'inflation à intégrer à une prospective.



Là où la Banque de France table par exemple sur un retour relativement rapide vers 2,0 % puis légèrement en-dessous, les marchés raisonnent sur une inflation française restant voisine indéfiniment de 3,0 %. On aurait en première analyse tendance à faire davantage confiance à la Banque de France qu'aux marchés financiers, pas toujours des plus rationnels.

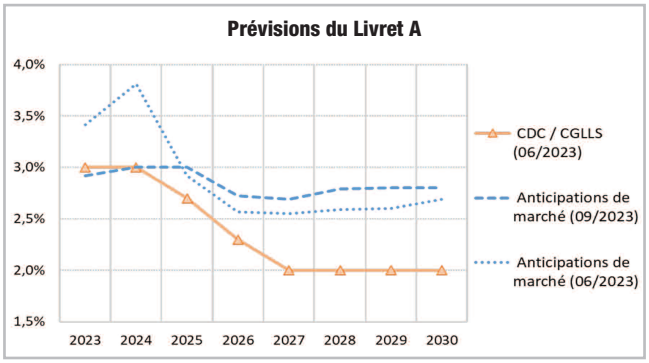
L'explication tient en effet à une particularité française : le Livret A. Il contraint la CDC à servir des intérêts assis pour moitié sur l'inflation (et sur €ster pour l'autre moitié quand la formule est respectée). Pour couvrir son risque de taux, la CDC s'évertue à prêter sur index Livret A ou sur inflation. Mais elle est loin du compte. Les autres banques collectrices de Livret A rencontrent le même dilemme.

Pour couvrir leur position nette passif coûtant inflation / actif rapportant inflation, ces établissements n'ont d'autre option que de recourir à des swaps receveurs d'inflation (payeurs de fixe). Ils exercent mécaniquement une forte pression sur les prix desdits swaps avec pour effet un renchérissement de la jambe fixe (la jambe qu'ils paient).

En résumé, les anticipations d'inflation tirées en France (pas ailleurs) des swaps sont structurellement surestimées. Il en a toujours été ainsi. Dans les années 2000, des produits structurés assis sur le différentiel inflation française - inflation européenne tiraient d'ailleurs parti de cette « distorsion » de marché.

Une des incidences de ce constat est que les anticipations de Livret A (obtenues à partir des anticipations des différents ingrédients entrant dans sa formule, €ster et inflation) sont elles-mêmes surestimées. Dès lors la parité actuelle des anticipations de Livret A et d'Euribor qui ressort des cotations masque en réalité un différentiel avantageux pour le Livret A. Ce dernier bénéficiant souvent en outre actuellement de marges contractuelles inférieures à celles pratiquées sur Euribor, il est en réalité encore plus attractif qu'il ne le paraît.

Quantifier cette distorsion de marché est délicat. La Caisse des Dépôts propose annuellement une analyse macro-économique à destination des organismes de logement social incluant un scénario d'évolution de l'inflation et du Livret A. Ce scénario s'écarte fortement des anticipations de marché tant sur l'inflation que sur le Livret A (cf. graphique : l'écart atteint 70/75 pb au-delà de 2027). S'agissant de ce dernier, cet optimisme peut apparaître comme une forme de « réclame » de la CDC pour son index phare. Mais il reflète surtout la distorsion exposée ci-dessus, qui pèse significativement dans le marché actuel.



Saisir la fenêtre de variabilisation

Les arguments ne manquent donc pas pour considérer que l'on a atteint un point culminant sur le cycle haussier des taux d'intérêt. Pour qui en est convaincu, une fenêtre de variabilisation est à saisir.

Nombre de collectivités sont encore exposées à taux fixe de façon très prépondérante, parfois jusqu'à 80 ou 90 %. Il était logique d'être exposé de la sorte il y 18 mois, quand les taux fixes accessibles étaient quasiment à zéro, et quand par ailleurs la présence systématique de *floors* à zéro sur les index empêchait de toute façon de profiter d'une baisse supplémentaire. Autrement dit à l'époque le « risque » de baisse des taux était négligeable, et celui d'une hausse très fort ; on aurait pu à la limite défendre un encours fixe à 100 %.

En revanche au point où les taux sont maintenant remontés (4 %), il reste bien sûr une possibilité qu'ils augmentent encore (ou qu'ils reculent moins rapidement que ne l'anticipent les marchés), mais le risque de baisse est désormais au moins aussi important. Il convient donc de rééquilibrer la répartition fixe / indexé de l'encours aussi vite que possible afin de revenir à davantage de neutralité (neutralité par rapport aux anticipations de marché = 50 % d'encours à taux fixe / 50 % d'encours à taux variable).

Cette variabilisation peut se faire en souscrivant l'intégralité

de la dette nouvelle en indexé, mais dans bien des cas il faudra 5 ou 10 ans pour revenir à un encours 50 % fixe / 50 % indexé.

Une méthode pour variabiliser immédiatement est de souscrire des contrats de couverture (dit « swaps ») : un contrat bancaire indépendant, adossé à un emprunt à taux fixe présent dans l'encours de la collectivité, dans le cadre duquel la banque rembourse à la collectivité les intérêts fixes dus sur le prêt d'adossement tandis que la collectivité paie à la banque l'index (par exemple l'Euribor 3 mois) assorti d'une marge à définir, sur la base du capital restant dû sur le prêt d'adossement (appelé notionnel). Tout se passe comme si le taux fixe présent dans l'encours basculait en taux indexé (même si le prêt d'origine reste dans l'encours sans aucune modification).

Dans le marché actuel, un prêt amortissable à taux fixe 1,00 % auquel il reste 12 ans à vivre est par exemple échangeable dans le cadre d'un swap contre EUR 3m avec une marge négative de - 2,30 %. Lors de la prochaine échéance, la collectivité se verra rembourser le taux fixe du prêt (1,00 %) et paiera EUR 3m (actuellement 3,96 %) - 2,30 %, soit 1,66 %. Autrement dit on dégrade en instantané la charge de la dette pour la collectivité, qui majorera en net les intérêts sur la ligne de 0,66 % ; en contrepartie la collectivité est exposée aux variations futures de l'index, à la hausse comme à la baisse. Sur la durée du contrat, le swap est neutre actuariellement au moment de sa mise en place (modulo la marge du banquier que l'on peut contenir à 1 pb avec une mise en concurrence efficace).

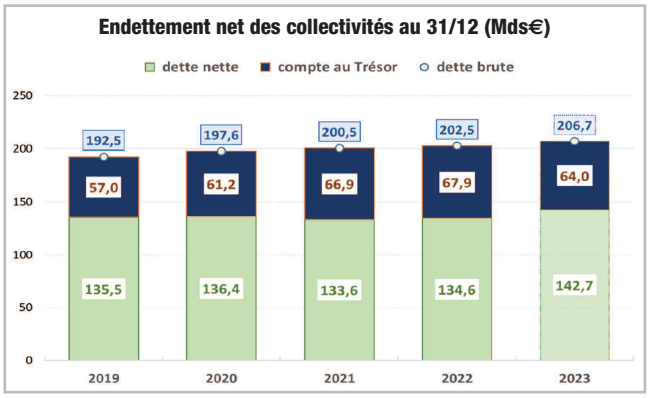
Ce renchérissement instantané des intérêts en contrepartie d'une incertitude accrue n'est pas toujours facile à défendre vis-à-vis de la Direction de la collectivité ou des élus.

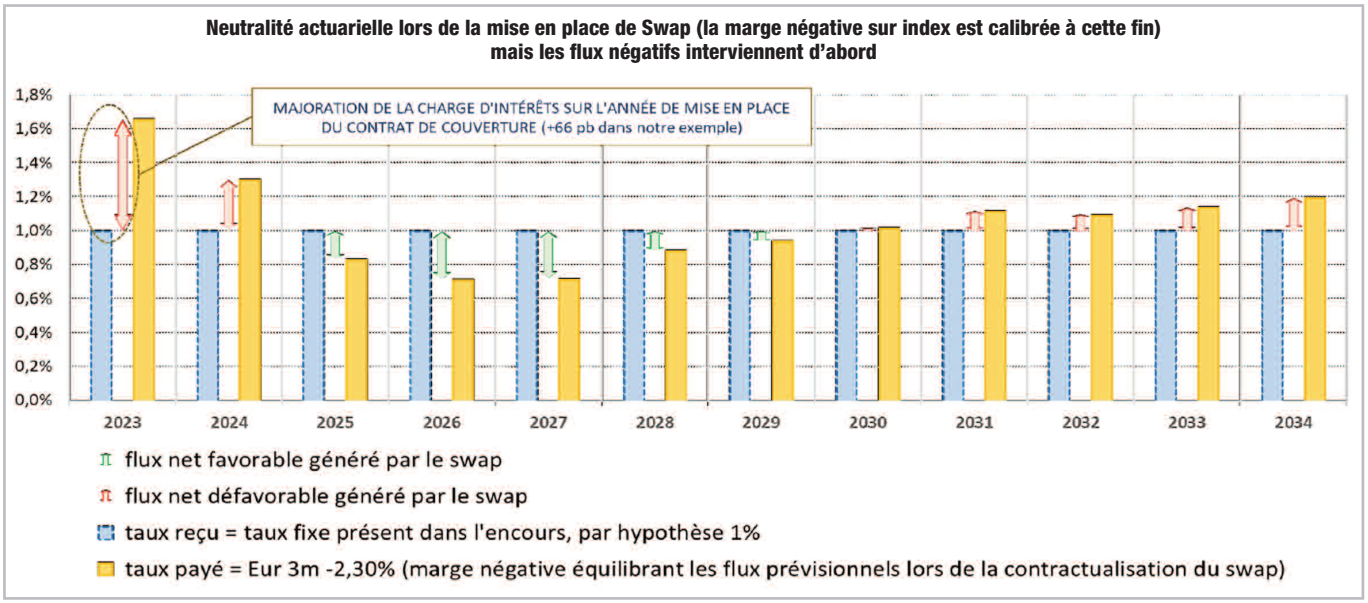
On peut faire de la pédagogie par l'inverse : la situation est assimilable à celle d'une collectivité exposée à 80 % à taux variable dans un contexte de taux très bas. Il serait alors approprié de fixer une partie de l'encours, afin de se protéger d'une remontée future des taux : cela se ferait, là-aussi, au prix d'une remontée instantanée du taux à acquitter sur l'encours, surcoût assimilable à une prime d'assurance. Dans le cas d'un swap de variabilisation, on paie un peu plus cher en instantané, pour se prémunir d'un risque de baisse des taux dont on ne profiterait pas à l'avenir.

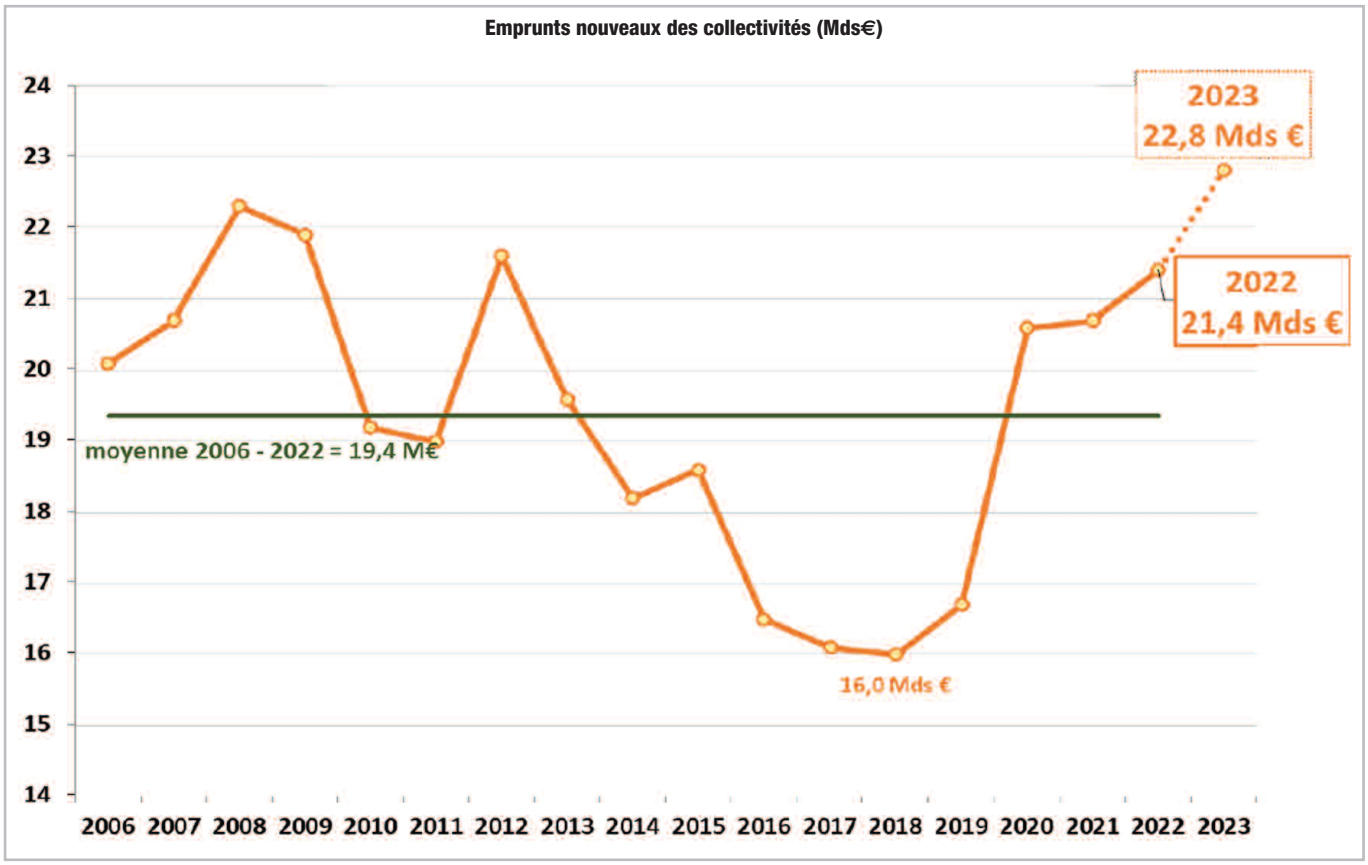
Maintien d'une forte demande d'emprunt nouveau en 2023 d'après le pronostic de La Banque Postale

Comme chaque année en septembre, La Banque Postale a publié ses prévisions d'atterrissage pour les finances des collectivités en 2023. On notera que la prévision de financements nouveaux émises en septembre 2022 s'est révélée exacte à 0,1 Md € près (21,5 Mds € pronostiqués pour 21,4 Mds € effectivement contractés), chapeau !

L'heure est, pour LBP, à la dégradation des finances des collectivités territoriales en 2023, après deux dernières années de bons résultats. En 2022, les dépenses d'équipement sont en hausse (+ 7,3 %), en rupture avec le cycle électoral traditionnel, avec un effet de rattrapage après la crise sanitaire de 2020 mais aussi l'effet de la pression sur les prix observée depuis l'été 2021. Le financement de ces investissements a bénéficié d'une épargne brute également en hausse (+ 2,8 %) et d'un recours accru à l'endettement (+ 0,7 Mds), qui est toutefois intégralement venu alimenter la trésorerie (+ 1 Mds).







Pour 2023, conséquence de la croissance plus importante des dépenses de fonctionnement que des recettes, l'épargne brute se contracterait de 9 % mais le niveau d'investissement resterait particulièrement dynamique (+ 9,1 %), toujours à mettre en lien avec la hausse significative des prix, notamment dans la construction.

Les dépenses de fonctionnement des collectivités enregistreraient leur plus fort taux d'évolution depuis près de 16 ans (+ 5,8 %) du fait de la hausse des prix, notamment l'énergie, de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique, de la hausse des dépenses d'intervention (aides sociales, contingents …) mais aussi du net rebond des intérêts de la dette en lien avec la forte hausse des taux.

L'année 2023 marquerait également une rupture : pour la première fois depuis près de 10 ans, les collectivités - et plus particulièrement les départements et les régions - financeraient une partie de leurs investissements en puisant dans leurs réserves, pour près de 4 milliards d'euros d'après l'estimation de LBP.

Pour autant, le besoin d'emprunts nouveaux ne faiblirait pas, loin de là. LBP anticipe en effet un point haut historique à près de 23 Mds € de dette nouvelle en 2023, augurant d'un rapport de force emprunteurs / prêteurs moins favorables aux emprunteurs que ces dernières années.

La dette locale poursuivrait ainsi en 2023 sa progression tendancielle récente, à 206,7 Mds € (+ 4,2 Mds). Le rebond de la dette nette (= encours de dette net des dépôts au Trésor) trancherait avec la période précédente : après plusieurs années de stabilité autour de 135 Mds €, elle approcherait de 143 Mds € fin 2023.

Risque de dégradation de l'image financière des collectivités

Les temps s'annoncent agités pour les finances locales. En particulier le contexte de crise immobilière couplée à la hausse des taux et à une inflation toujours marquée est susceptible de fragiliser certaines collectivités.

L'assiette de droit commun de janvier à août 2023 des DMTO a ainsi chuté de 20% par rapport à la période janvier-août 2022, et l'accélération de cette baisse est encours (- 25 % sur les mois de juin-juillet-août). Pour autant à ce stade l'agence de notation Fitch se contente dans une note publiée en septembre d'anticiper une pression accrue sur la solvabilité des Départements sans pour autant dégrader les notes. Mais la question risque de se poser rapidement au moins pour certains d'entre eux : les DMTO représentent 20 % des recettes de fonctionnement 2022 des départements et un montant supérieur à leur épargne brute et ce alors même qu'ils n'ont plus de marges de manœuvres fiscales depuis le transfert de leur part de foncier bâti aux communes en 2021.

L'assombrissement des perspectives pèse également sur les communes et les EPCI, l'avancée dans le cycle électoral rendant plus difficile de réunir une majorité décidée à adopter des mesures douloureuses en matière fiscale même lorsqu'elles apparaissent inéluctables. Certaines collectivités ont ainsi pour objectif de « tenir » jusqu'à la fin du mandat avec des ratios dégradés, en écartant par principe tout relèvement fiscal.

Dans un contexte d'offre bancaire moins facilement accessibles,

des « accidents » ne sont pas à exclure ces prochaines années : une grande collectivité qui ne parviendrait pas, par exemple, à boucler ses financements de l'année et à adopter un compte administratif à l'équilibre. L'ensemble des créanciers seraient alors mis à contribution dans le cadre d'un plan de redressement, et notamment les prêteurs, avec à la clé une dégradation de l'image financière global du monde local.

C'est ce type de situations qui se multiplient actuellement en Grande-Bretagne : l'arrondissement londonien de Croydon, la ville de Thurrock à l'est de Londres et surtout, récemment, la deuxième ville du pays Birmingham. Cette dernière, dans l'incapacité d'équilibrer son budget, s'est en effet placée sous la protection de la « section 114 », que l'on peut assimiler à nos plans de redressement français. Concrètement, seules les dépenses essentielles et déjà engagées sont autorisées tant que l'ensemble des parties prenantes ne s'est pas mis d'accord sur une trajectoire corrective (intégrant mesures d'économie telles que des fermetures d'équipement et de services, des subsides exceptionnels de l'Etat et un étalement des créances).

Ces évènements sont susceptibles de mettre la puce à l'oreille des prêteurs et des investisseurs institutionnels français, et de renforcer leur vigilance. La prudence est donc de mise sur le risque de liquidité d'une part (ne pas attendre la dernière minute pour lever les financements de l'année, et éviter les murs de refinancement trop conséquents) et sur le pilotage des ratios de sa collectivité d'autre part. Il faut avoir en tête un scénario dans lequel un « sinistre » (= un plan de redressement d'une collectivité d'importance) générerait un brusque relèvement de la barre d'admissibilité sur les ratios, à passer pour continuer à se financer dans des conditions satisfaisantes (voire à se financer tout court au-delà d'un certain dépositionnement).

Statistiques

	taux/cours constatés				taux/cours anticipés *		
	juillet 2023	août 2023	septembre 2023	octobre 2023	janvier 2024	avril 2024	juillet 2024
Euribor 1 mois	3,49%	3,63%	3,75%	3,85%	3,94%	3,92%	3,74%
Euribor 3 mois	3,69%	3,78%	3,88%	3,95%	4,05%	3,90%	3,74%
Euribor 6 mois	3,95%	3,94%	4,03%	4,13%	4,08%	3,95%	3,75%
Euribor 12 mois	4,14%	4,07%	4,14%	4,23%	4,03%	3,85%	3,68%
T4M	3,18%	3,49%	3,66%	3,88%	3,92%	3,87%	3,75%
TAM	2,39%	2,88%	2,90%	2,90%	3,35%	3,76%	3,94%
CMS 10	3,06%	3,17%	3,23%	3,41%	3,42%	3,39%	3,37%
TEC10	2,99%	3,12%	3,24%	3,39%	3,61%	3,62%	3,63%
taux fixe 15 ans**	3,09%	3,16%	3,16%	3,16%	3,36%	3,33%	3,31%
taux fixe 20 ans**	3,04%	3,12%	3,12%	3,12%	3,37%	3,35%	3,33%
€ contre $	1,11	1,09	1,07	1,06	1,06	1,07	1,07
$ contre ¥	141,2	144,8	147,8		147,7	145,5	143,7
€ contre CHF	0,96	0,96	0,96	0,96	0,95	0,94	0,94

** valeurs obtenues à partir de Gestaux, logiciel de modélisation de la courbe des taux développé par le Cabinet Michel Klopfer*

*** hors marge bancaire, voisine de 0,80% en octobre 2023 / trimestriel échéances constantes ex/ex*

Le projet de loi de finances maintient les prévisions de limitation du déficit public à 2,4 % du PIB pour 2024

La procédure dite « 49.3 » - qui permet l'adoption d'un texte sans débats à l'assemblée en engageant la responsabilité du gouvernement - a été utilisée le 27 septembre dernier pour imposer le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027.

Une telle procédure pourrait à nouveau être retenue pour le projet de loi de finances pour 2024 présenté le 27 septembre dernier en Conseil des ministres. Ce projet reprend pour l'essentiel les dispositions présentées par le gouvernement au Parlement au début de l'été.

Les dépenses de l'État en baisse de 2,4 % pour 2024

Dans son projet de loi de finances pour 2024, le gouvernement confirme ses objectifs de réduction de la dette, des dépenses et du déficit publics tels qu'annoncés dans son programme de stabilité 2023-2027 (cf. LFT n° 388 de juin 2023 « Nouveau programme de stabilité pour 2023-2027 ») et dans la loi de programmation des finances publiques résultante. Ainsi, le gouvernement maintient un objectif de limitation du déficit public à 4,4 % du PIB en 2024 contre 4,9 % en 2023.

Les dépenses de l'État incluent les dépenses du budget général, les crédits liés à des dépenses exceptionnelles, les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne et enfin les dépenses de pensions. Elles s'élèveraient pour 2024 à 511,6 milliards d'euros, soit une diminution de 2,4 % par rapport à 2023. Un effort présenté comme important par l'État, compte tenu des prévisions d'inflation à 2,7 % pour l'an prochain.

Afin de parvenir à financer ses priorités telles que la planification écologique tout en limitant les dépenses, l'État indique qu'il s'est appuyé sur les préconisations des revues de dépenses entreprises cette année. Mais il est à noter qu'une grande partie des économies réalisées repose sur la baisse voire la disparition de certaines dépenses : ainsi, la fin des dispositifs exceptionnels de relance et des mécanismes de soutien face à la crise énergétique (boucliers énergétiques, filet de sécurité, indemnité exceptionnelle de carburant…) permettrait une économie d'environ 15,5 milliards d'euros sur le budget prévisionnel pour 2024.

Les concours de l'État aux collectivités territoriales s'élèveraient à 54,8 milliards d'euros

Les concours financiers aux collectivités territoriales incluent les prélèvements sur recettes de l'État, les crédits du budget général et enfin le produit de l'affectation de la TVA attribuée aux régions, collectivités territoriales de Corse, Martinique et Guyane en contrepartie de la suppression de la DGF ainsi qu'aux départements au titre du fonds de sauvegarde destiné à participer au financement des dépenses d'allocations individuelles de solidarité.

En 2024, ces concours financiers progresseraient de 1,15 milliard d'euros en valeur pour atteindre 54,27 milliards hors mesures exceptionnelles. Ces mesures exceptionnelles (filet de sécurité 2023, DSIL exceptionnelle et fonds de reconstruction tempête Alex) s'élèveraient quant à elles à 0,52 milliard d'euros.

Cette progression attendue des concours financiers de l'État s'explique par divers facteurs. Elle est notamment due à une hausse de la DGF de 220 millions d'euros, une mesure inattendue avant la rentrée, le gouvernement ayant initialement prévu que la dotation resterait stable à 29,6 milliards d'euros, son niveau de 2023 (qui était lui-même en augmentation d'environ 300 millions par rapport à 2022). Cette évolution permettrait de limiter pour partie l'effet de l'inflation attendue pour 2024, mais la DGF resterait en baisse en volume par rapport à 2023. Le Gouvernement a annoncé que ces 220 millions seraient répartis à hauteur de 100 millions supplémentaires pour la DSR, 90 millions pour la DSU et 30 millions pour la dotation d'intercommunalité [1].

La hausse des concours financiers s'explique également par celle du FCTVA. Celle-ci, annoncée par l'État fin septembre [2], résulte de l'extension du fonds aux dépenses d'aménagement, qui représenterait environ 250 millions d'euros supplémentaires. Cette mesure donne satisfaction aux collectivités qui regrettaient que ces dépenses n'aient pas été retenues par l'arrêté du 30 décembre 2020 qui listait les comptes éligibles dans le cadre de l'automatisation de la gestion du FCTVA. Le Gouvernement précise que cette extension pourrait concerner les opérations d'aménagement de terrains sportifs (notamment dans le cadre des jeux olympiques) ou encore d'espaces verts et naturels, ce dernier point venant soutenir les efforts de renaturation des collectivités, en complément notamment du fonds vert.

Le montant de la TVA reversée est également prévu en forte hausse du fait de la croissance prévisionnelle attendue de cet impôt qui bénéficierait aux collectivités.

Le Gouvernement confirme par ailleurs dans le PLF que la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) et la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) seront cotées au sein du budget vert de l'État [3] avec

(1) Annonce de Dominique Faure, ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité, dans un entretien à la Gazette des communes du 25 septembre 2023.

(2) Communiqué de presse du Gouvernement n° 1135 du 15 septembre 2023.

(3) Le budget vert de l'État est un document annexé au projet de loi de finances visant à mesurer l'impact du budget de l'État sur l'environnement. Les dépenses sont cotées en fonction de leur impact sur 6 axes environnementaux : lutte contre le changement climatique - adaptation au changement climatique et la prévention des risques naturels - gestion de la ressource en eau - transition vers l'économie circulaire, gestion des déchets et prévention des risques technologiques - utte contre les pollutions - préservation de la biodiversité et protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

des objectifs de financement de projets concourant à la transition écologique à hauteur de 25 % et 20 % respectivement. C'était déjà le cas en 2023 pour la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) pour laquelle un objectif de 25 % de projets environnementaux avait été fixé, un taux qui passerait à 30 % pour 2024. La dotation biodiversité serait quant à elle plus que doublée pour atteindre 100 millions d'euros en 2024.

L'État chiffre ainsi à plus de 12 milliards d'euros les dotations d'investissement qui seraient versées aux collectivités en 2024 ce qui représenterait selon le gouvernement un quart du financement direct des nouveaux investissements locaux [4].

Des mesures de soutien à la planification écologique

Le Gouvernement avait rappelé dans son rapport sur les plafonds de dépenses remis au Parlement au début de l'été que la France a adopté le paquet « Fit for 55 [5] » et insistait alors sur les moyens prévus pour le financement de la planification écologique. Le projet de loi de finance 2024 confirme que 7 milliards d'euros supplémentaires seront alloués à ces politiques. Des sommes qui proviendraient notamment de l'augmentation du fonds vert, destiné à accompagner la transition écologique et imputé sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables », qui progresserait de 2 à 2,5 milliards d'euros entre 2023 et 2024, mais également des moyens additionnels prévus pour les mobilités (+ 1,1 milliard) ou encore l'agriculture et la forêt (+ 0,8 milliard), la biodiversité, l'eau…

Les prochaines étapes

Si les débats au Parlement sur le projet de loi de finances risquent d'être écourtés par un nouveau recours au 49.3, les collectivités restent néanmoins dans l'attente sur différents points tels que l'explication des modalités de leur participation à l'effort de redressement des comptes publics et aux 10 milliards d'euros d'économies attendues d'ici à 2027. Dans les prochains mois, les résultats plus détaillés des revues de dépenses en cours et la planification de celles à venir pourraient donner des pistes sur les mesures à attendre en direction des collectivités territoriales.

(4) Rapport du Gouvernement sur les plafonds de dépenses pour 2024, juillet 2023.

(5) « Fit for 55 » (Ajustement à l'objectif 55 ») en référence à l'objectif de l'Union européenne de réduire les émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030. Le paquet proposé consiste en un ensemble de propositions visant à réviser et actualiser la législation de l'Union européenne et à mettre en place de nouvelles initiatives pour veiller à ce que les politiques de l'UE soient conformes aux objectifs climatiques arrêtés par le Conseil et le Parlement européen.

L'expertise financière de votre collectivité territoriale

Economie et marchés financiers
Budget, comptabilité et contrôles financiers
Droit et Jurisprudence
Stratégie et prospective territoriales
Veille documentaire

- **11 numéros,**
- **1 ou 2 fiches techniques par numéro**
- **l'accès au site www.financierterritorial.fr**

Les conditions de l'éligibilité à la dotation dite « filet de sécurité » précisées par décret

Le décret du 15 juin 2023 définit les conditions d'éligibilité et les modalités de calcul de la dotation dite « filet de sécurité », instaurée par la loi de finances pour 2023. Le texte détaille également les modalités de versement de la dotation et le calendrier à respecter pour bénéficier d'un acompte dès 2023.

Des mesures de protection prévues par la loi de finances pour 2023

Face aux hausses significatives des prix de l'énergie encore attendues en 2023, l'article 113 de la loi de finances pour 2023 avait prévu l'instauration d'une dotation au profit des collectivités territoriales et EPCI (1) visant à couvrir pour partie l'impact sur leur épargne brute de l'augmentation des dépenses d'approvisionnement en énergie, électricité et chauffage urbain. Les dépenses concernées étaient listées comme étant celles consenties au titre du budget principal et annexe de chaque collectivité ou groupement et incluaient les subventions aux concessionnaires et fermiers.

La loi précisait que cette dotation, communément appelée « filet de sécurité », serait réservée aux collectivités et EPCI dont l'épargne brute 2023 serait en diminution de plus de 15 % par rapport à celle de 2022 sur la base des comptes clos de chaque collectivité. Elle limitait également l'éligibilité :

• Aux communes et départements dont le potentiel financier par habitant serait inférieur à deux fois le potentiel financier moyen par habitant de leur groupe de référence (2),

• Aux EPCI dont le potentiel fiscal par habitant serait inférieur à deux fois le potentiel fiscal par habitant moyen des établissements de la même catégorie (3).

La loi de finances indiquait enfin que les collectivités estimant réunir les critères d'éligibilité pourraient recevoir un acompte dès 2023 sous réserve d'en faire la demande avant le 30 novembre et que cet acompte pourrait alors être enregistré soit au budget primitif 2023, soit dans une décision modificative de celui-ci.

Les modalités exactes d'application du texte étaient toujours attendues ; le décret n° 2023-462 du 15 juin dernier apporte les précisions permettant de déterminer à la fois l'éligibilité à la dotation, le calcul de son montant et ses modalités de versement.

(1) Sont concernées par la dotation les communes et leurs groupements, les départements, la Ville de Paris, la métropole de Lyon, la collectivité de Corse, le Département de Mayotte, la collectivité territoriale de Guyane, la collectivité territoriale de Martinique et les régions.

(2) Groupes de référence des communes = communes appartenant à un même groupe démographique tel que défini à l'article L.2334-3 du code général des collectivités territoriales (15 strates : 0-499 ; 500-999 ; 1000-1999 ; 2000-3499 ; 3500-4999 ; 5000-7499 ; 7500-9999 ; 10000-14999 ; 15000-19999 ; 20000-34999 ; 35000-49999 ; 50000-74999 ; 75000-99999 ; 75000-99999 ; 100000-199999 ; > 200000 hab.) ; groupe de référence des départements = ensemble des départements au niveau national,

(3) Catégories d'EPCI à fiscalité propre : catégories telles que définies à l'article L.5211-28 du CGCT (4 catégories : Communautés urbaines et métropoles y compris Grand Paris, Aix-Marseille-Provence et Lyon - Communautés d'agglomération - Communautés de communes à fiscalité professionnelle unique (FPU) - Communautés de communes sans FPU).

Le décret précise ainsi que le potentiel financier des communes et départements et le potentiel fiscal des EPCI devant être retenus pour s'assurer de l'éligibilité sont ceux calculés au titre de 2023 pour la répartition de la DGF.

Sont également définies les modalités de calcul des dépenses énergétiques ciblées, des recettes réelles de fonctionnement (RRF) et des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) à retenir pour le calcul de l'épargne brute et, le cas échéant, de la dotation.

La définition des recettes et dépenses réelles de fonctionnement

Le décret précise ainsi que les RRF sont constituées :

• Des opérations budgétaires nettes des annulations et réductions sur l'exercice courant,

• À l'exception des opérations d'ordre budgétaire, comptabilisées dans les comptes de produits, des produits de cessions d'immobilisation, des quotes-parts des subventions d'investissement transférées au compte de résultat et des reprises sur amortissements et provisions des budgets principaux,

• Issus des budgets principaux en M14, M52, M71 et M57.

Les différences sur réalisations négatives reprises au compte de résultat ne sont pas prises en compte dans les RRF.

Différents retraitements doivent être réalisés :

• Pour les communes membres d'un établissement public territorial, les RRF et les DRF des exercices 2022 et 2023 sont minorées du montant versé au fonds de compensation des charges territoriales.

• Les RRF 2022 sont minorées le cas échéant de l'acompte de la dotation prévu par la loi de finances rectificatives pour 2022 qui venait compenser la baisse de l'épargne brute de certaines collectivités liée notamment à la hausse des dépenses énergétiques ; à l'inverse, les RRF 2023 en comprennent le montant définitif.

• Les RRF 2023 sont minorées, le cas échéant de l'acompte du filet de sécurité prévu par la loi de finances pour 2023.

Les DRF sont quant à elles constituées :

• Des opérations budgétaires nettes des annulations et réductions sur l'exercice courant,

• À l'exception des opérations d'ordre budgétaire, comptabilisées dans les comptes de charges, des valeurs comptables des immobilisations cédées et des dotations aux amortissements et aux provisions,

• Issues des budgets principaux régis en M14, M52, M71 et M57.

Les différences sur réalisations positives reprises au compte de résultat ne sont pas prises en compte dans les DRF.

L'épargne brute visée par la loi de finances pour 2023 est égale à la différence entre les RRF et les DRF ainsi définies.

Le périmètre retenu pour les dépenses énergétiques

Les valeurs retenues pour le calcul des dépenses énergétiques (DE) sont celles enregistrées dans les comptes clos des budgets principaux et annexes 2022 et 2023. L'article 5 du décret liste pour chaque nomenclature concernée les comptes par nature permettant le calcul des DE.

	M14	M52	M71	M57
Combustibles et carburants	60221	60211	60221	60221
Énergie - Électricité	60612	60612	60612	60612
Chauffage urbain	60613	60613	60613	60613
Combustibles	60621	60621	60621	60621
Carburants	60622	60622	60622	60622
Subventions aux fermiers et concessionnaires	67443			6573643
Subventions aux personnes de droit privé	6745			
Subventions de fonctionnement aux personnes de droit privé		6745	6745	
Subventions aux SPIC départementaux (M22) / régionaux (M71)		6743	6743	

Source : *Décret n° 2023-462 du 15 juin 2023 en application de l'article 113 de la loi de finances pour 2023 du 30 décembre 2022.*

Pour les régions, les dépenses énergétiques incluent également la part de la hausse des prix de l'énergie dans l'augmentation entre 2022 et 2023 de la contribution aux services ferroviaires relevant de leur compétence. Ce montant sera déterminé sur la base d'un état fourni à chaque région par SNCF Voyageurs.

Une correspondance est également prévue pour les M14 et M57 abrégées.

	M14 abrégée	M57 abrégée
Achats stockés - Autres approvisionnements	602	602
Fournitures non stockables	6061	6061
Fournitures non stockées		6062
Combustibles	60621	
Carburants	60622	
Subventions aux fermiers et concessionnaires		6573643
Subventions aux S.P.I.C (autres que les services de transports, d'eau et d'assainissement)	6744	
Subventions aux personnes de droit privé	6745	

Source : *Décret n° 2023-462 du 15 juin 2023 en application de l'article 113 de la loi de finances pour 2023 du 30 décembre 2022.*

Pour le calcul du montant définitif de la dotation, l'État pourra demander des pièces justificatives afin de s'assurer que la hausse des comptes de subventions aux fermiers et concessionnaires, aux SPIC départementaux ou régionaux ou encore aux personnes de droit privé, résulte bien de l'augmentation des dépenses énergétiques.

Le décret indique également que pour le calcul de la dotation, aucun retraitement ne pourra être effectué pour tenir compte d'évolutions de périmètres intervenues après le 1er janvier 2023. Une exception est toutefois prévue pour les communes nouvelles où seront prises en compte les dépenses afférentes constatées par les communes préexistantes et pour les EPCI issus d'une fusion réalisée après le 1er janvier 2023 où la dotation sera calculée en tenant compte des dépenses afférentes constatées par les établissements préexistants.

Le calcul et le versement de la dotation

Pour chaque collectivité bénéficiaire, la dotation est alors égale à :

[50 % x (DE2023-DE 2022)] – [50 % x (RRF2023 – RRF2022)]

Le décret précise que la dotation devra être versée au plus tard le 31 juillet 2024 mais qu'un acompte peut être sollicité pour 2023, sous réserve d'en faire la demande avant le 15 octobre au représentant de l'État dans le département et au directeur départemental des finances publiques. Cet acompte s'élèvera à 30 % de la dotation prévisionnelle (voire 50 % si la collectivité en fait la demande), ne pourra pas être inférieur à 1 000 euros et sera notifié au plus tard le 15 novembre 2023.

Afin que l'État puisse prendre sa décision de versement de l'acompte, les collectivités s'estimant éligibles devront fournir un état comportant :

• Une prévision d'exécution 2023 des RRF et DRF témoignant d'une diminution attendue de l'épargne brute du budget principal,

• L'écart prévisionnel entre 2023 et 2022 pour les dépenses d'approvisionnement en énergie, électricité et chauffage urbain telles que définies précédemment.

Si le montant définitif de la dotation (calculé en 2024 sur les comptes de gestion et administratifs adoptés) est finalement inférieur à celui estimé pour le calcul de l'acompte, la différence devra être reversée au plus tard le 30 juillet 2024. Si l'acompte est supérieur au montant de la dotation définitive, l'excédent constaté sera prélevé par l'État sur les douzièmes de fiscalité versés en 2024 ou, pour les entités n'en bénéficiant pas, sur base d'un ordre de recouvrer émis à leur encontre.

Dans le cadre des premiers éléments disponibles relatifs au projet de loi de finances pour 2024, il est à noter que le gouvernement ne prévoit pas de renouveler ce filet de sécurité l'an prochain.

La qualité de l'action publique analysée via les revues de dépenses

La loi de finances initiale pour 2023 et le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 prévoyaient la mise en place d'un « dispositif permanent et récurrent d'évaluation de la qualité de l'action publique ». Il en a résulté le lancement d'une série de missions et de revues en 2023 ; un premier rapport, élaboré par la direction du budget et remis au Parlement durant l'été, fait le point sur ces travaux, propose quelques pistes de réformes et d'économies et définit une méthode de planification des futures revues.

Dans le cadre de l'évaluation de la qualité de l'action publique, l'État a mis en place des revues des dépenses publiques visant à mesurer la pertinence, l'efficacité et l'efficience de la dépense publique de l'État, de ses opérateurs, des administrations publiques locales (APUL) [1] ou encore de la sphère sanitaire et sociale.

La finalité de ces revues est d'améliorer la qualité de l'action publique et, le cas échéant, de réduire ou réallouer certaines dépenses jugées peu pertinentes afin de permettre à la fois le redressement des finances publiques et le financement des priorités du gouvernement, notamment en matière de transition écologique.

Les revues doivent de ce fait être articulées avec le processus budgétaire afin d'éclairer la préparation et la discussion au Parlement des textes financiers ou d'autres projets ou propositions de lois sectorielles. En juillet dernier, le gouvernement a donc présenté au Parlement un bilan [2] pour 2023 du premier exercice de revues ; il propose dans ce même rapport une méthode de programmation des futures revues de dépenses.

Une méthodologie inspirée d'expériences françaises et internationales et des travaux de l'OCDE et du FMI

Les premières revues ont été conduites par les inspections générales de l'État (finances, affaires sociales) et par des administrations publiques. La méthode de travail et les attendus des missions ont été définis en s'appuyant sur des exercices similaires en France ou à l'International et sur les travaux d'instances telles que l'OCDE ou le FMI. Ainsi, chaque revue, outre une description et une analyse de l'existant, doit proposer une évaluation de la dépense publique et plusieurs scénarios d'évolution dont au moins un en rupture avec la politique publique analysée. Les revues doivent également décrire, si nécessaire, les dispositifs d'accompagnement mis en œuvre.

En 2023, quatre missions portent totalement ou partiellement sur les collectivités territoriales

Douze missions [3] ont été initiées durant le premier semestre 2023 qui couvrent l'ensemble des administrations publiques ; quatre d'entre elles concernent totalement ou partiellement les administrations publiques locales :

• L'adaptation de la fiscalité aux exigences de la transition écologique (État et APUL),

• Le dispositif « Pactes régionaux d'investissement dans les compétences » (État et APUL),

• L'évaluation des investissements locaux (APUL),

• La maîtrise de la masse salariale et des achats externes des collectivités territoriales (APUL).

Compte tenu de leur lancement tardif, les résultats des deux missions portant sur les collectivités territoriales ne sont cependant attendus que dans le cadre du second exercice de revues de dépenses de la période 2023-2027, au plus tard en 2024.

Parallèlement, la Cour des comptes a décidé de participer à l'exercice en produisant une série d'analyses thématiques publiées en juillet dernier sur son site [4].

Le rapport fait état d'une première liste de préconisations

Bien que le détail des conclusions ou préconisations des revues ne soit pas disponible dans le rapport, un certain nombre d'éléments intéressants pour les collectivités territoriales ressortent du rapport au Parlement.

Ainsi, en matière de fiscalité environnementale, le rapport mentionne des propositions de suppression des exonérations de fiscalité locale favorables à l'artificialisation des sols, de recentrage des incitations fiscales (telles que la TVA réduite) pour les travaux d'amélioration des logements sur la rénovation énergétique ou encore le renforcement de la fiscalité environnementale appliquée aux véhicules. Il est également préconisé de flécher la fiscalité environnementale actuelle ou à venir vers le financement de la transition écologique. De telles

(1) Les administrations publiques locales - APUL - comprennent les collectivités territoriales, les EPCI et les organismes divers d'administration locale tels que les caisses des écoles, CCAS…

(2) Le rapport complet est consultable en ligne sur le site www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/exercice-2024

(3) Outre les 4 missions citées dans le texte, on notera : les modalités de financement des CFA - le FNAS, hors petite enfance - l'analyse du niveau de trésorerie des opérateurs de l'État et la révision du modèle de relation financière entre l'État et ses opérateurs - les indemnités journalières - l'efficience de la politique du logement - les emplois francs - les dépenses de nuitées hôtelières de l'hébergement d'urgence - les coûts de gestion des caisses et l'action sociale des caisses de sécurité sociale.

(4) Les contributions de la Cour des comptes portent sur les thèmes suivants : la formation professionnelle - la politique du logement - l'éducation - les dépenses fiscales - la contribution de la dépense publique à la transition écologique - les aides aux entreprises face aux crises - les forces de sécurité intérieure - les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales - la santé et les soins de ville.

mesures nécessitent cependant un plan de transformation pluriannuel d'ensemble qui n'est pas défini à ce stade.

S'agissant des Pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC), le rapport indique que la mission a rappellé le rôle premier des régions, et non de l'État, sur cette politique publique et que plusieurs scénarios d'évolution de la contribution de l'État sur la période 2024-2027 ont été élaborés. Il précise également qu'un recentrage des dépenses et une réduction du nombre de formations financées sont proposés, compte tenu de la baisse du nombre de demandeurs d'emplois.

La mission portant sur la trésorerie des opérateurs de l'État et leurs relations financières avec ce dernier a quant à elle identifié des excédents de trésorerie non fléchés et mobilisables de l'ordre de 2,5 milliards d'euros ; et elle préconise des ajustements à court terme de certains financements mais également, sur le plus long terme, l'amélioration de la relation budgétaire et financière entre l'État et ses opérateurs ainsi que la rationalisation de la tutelle exercée sur ces derniers.

La Cour des comptes prône plus d'encadrement, plus de péréquation et un meilleur ciblage des transferts de l'État vers la transition écologique

Parmi les notes thématiques publiées par la Cour des comptes, certaines concernent spécifiquement les collectivités territoriales. Ainsi, le rapport sur les transferts financiers de l'État [5] aux collectivités territoriales fait d'importantes propositions d'évolution de ces transferts.

La Cour montre ainsi que, du fait notamment de la suppression d'impôts locaux, les transferts financiers de l'État sont devenus majoritaires dans les recettes des collectivités et représentent désormais un tiers de celles de l'État. Elle regrette un encadrement trop partiel de ces transferts et note la difficulté de l'État à prévoir finement l'évolution de la dépense des APUL malgré les trajectoires fixées dans les lois successives de programmation des finances publiques.

La Cour suggère de ce fait de mieux proportionner les financements en fonction des niveaux respectifs de ressources et de charges des bénéficiaires et d'affiner certains dispositifs dans ce sens. Elle cite à titre d'exemple le fonds national de l'attractivité des territoires [6] dont les modalités de répartition pour les années à venir ne sont pas encore arbitrées.

La Cour propose également d'accentuer la finalité de péréquation de la DGF afin de renforcer son rôle de réduction des inégalités et de redéployer les soutiens à l'investissement de l'État, y compris le FCTVA, vers des projets plus significativement liés à la transition écologique et aux priorités nationales.

Les revues devront couvrir l'ensemble des dépenses publiques d'ici à 2027

Fort de ce premier exercice de revues, le gouvernement entend rationaliser la programmation des prochaines revues en s'appuyant sur différentes approches pour définir les priorités : par champ de politique publique, par nature de dépenses, par tendance moyen-long terme ou encore par objectif transverse. Ainsi, une dizaine de champs couverts par une quinzaine de revues devraient permettre de couvrir l'ensemble de la dépense publique d'ici à 2027.

(5) Les rapports de la Cour des comptes sont consultables en ligne sur https://www.ccomptes.fr/fr/publications

(6) Le fonds national de l'attractivité économique des territoires fait partie des dispositifs de compensation mis en place lors de la suppression de la CVAE ; il permet de répartir la dynamique de TVA, lorsqu'elle est positive, entre les communes et leurs groupements de façon à les inciter à l'accueil de nouvelles entreprises ou à l'extension de celles déjà présentes sur leurs territoires. En 2023 toutefois, année de mise en place du fonds, la répartition a été faite comme si la CVAE avait continué à s'appliquer.

Stratégie nationale de mobilisation pour le foncier industriel

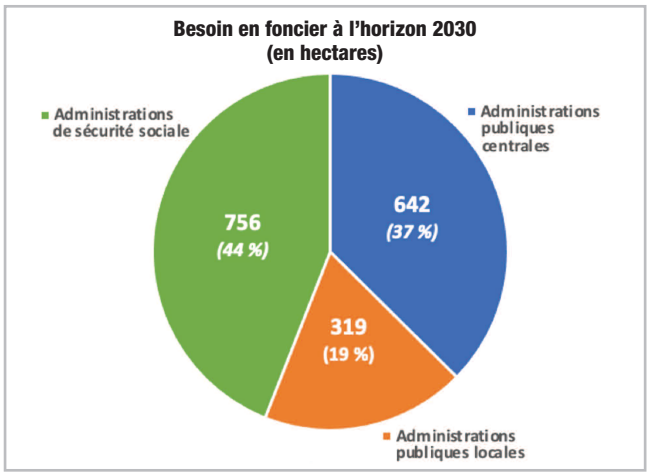
À la demande du ministère de la transition écologique et du ministre de l'Industrie, le préfet Mouchel-Blaisot a conduit une mission interministérielle visant à éclairer l'action du gouvernement sur la stratégie de mobilisation du foncier à mettre en place pour atteindre les objectifs nationaux de réindustrialisation des territoires. Les conclusions de la mission ont été rendues en août dernier.

Les collectivités territoriales sont prises en étau entre diverses injonctions dont certaines paraissent parfois contradictoires. Il en va ainsi des difficultés à concilier la nécessité de ralentir puis de faire disparaître toute artificialisation nette des territoires (1) avec les besoins en foncier nécessaires pour mener à bien les objectifs nationaux de réindustrialisation.

Dans ce contexte, le gouvernement a confié au préfet Mouchel-Blaisot la réalisation d'une étude (2) visant à identifier l'offre de foncier disponible et les gisements potentiels, à qualifier la demande des entreprises, et, d'une manière générale, à trouver des solutions pour faciliter l'accueil des projets industriels tout en s'appuyant sur les meilleures pratiques en matière d'aménagement et de gestion du foncier.

Un besoin de 22 000 hectares d'ici à 2030

La France s'est fixée pour objectif national d'augmenter la part de l'industrie dans le PIB de 2 points dans les 10 prochaines années. Pour y parvenir, la mission a chiffré à 22 000 hectares à l'horizon 2030 le besoin en foncier nécessaire. Dans ce total, 10 % correspondraient aux besoins de la logistique inféodée à l'industrie.



(1) La loi Climat et résilience d'août 2022 a fixé un objectif de réduction de l'artificialisation des soldes visant à atteindre le Zéro Artificialisation Nette - ZAN - en 2050. Un objectif intermédiaire de réduction de 50 % du rythme de la consommation d'espace a été établi pour la période 2021-2031. L'artificialisation est définie comme « l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage » (code de l'urbanisme, art. L. 101-2-1).

(2) Le rapport complet ainsi qu'une synthèse de la mission sont disponibles en ligne sur le site https://www.economie.gouv.fr.

(3) Art. L111-26 du Code de l'urbanisme : « On entend par « friche » tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables ».

La mission a estimé qu'environ 16 % des besoins pourraient être couverts par la densification de zones déjà artificialisées et 45 % par la réhabilitation de friches (3). On notera que ces 10 000 hectares de réhabilitations de friches ne représenteraient selon les estimations faites par la mission que 6 à 10 % du stock de friches qui inclut notamment, outre les friches industrielles, celles relatives à des zones commerciales en déprise. Ces travaux de reconversion nécessiteraient cependant des financements nouveaux, au-delà des dispositifs actuels qui ne suffisent pas à équilibrer les opérations.

2 000 hectares de friches et 3,3 milliards d'euros pour une première enveloppe

Pour atteindre les objectifs de réindustrialisation dans les délais impartis, le rapport estime qu'il serait nécessaire d'identifier une première enveloppe de friches à traiter d'environ 2 000 hectares d'ici à la fin 2023. Il chiffre alors à 3,3 milliards d'euros les besoins nécessaires à la réhabilitation de ces friches et considère que l'effort serait soutenable par les acteurs, sous réserve d'apporter un milliard de subventions d'équilibre. Le solde proviendrait des recettes de cession des fonciers industriels (1 milliard) et des collectivités locales et maîtres d'ouvrage (1,3 milliard).

Outre la réhabilitation des friches, une optimisation du foncier existant est également jugée indispensable, que ce soit par l'intensification de l'utilisation de l'existant, la densification des zones industrielles ou encore la mobilisation du foncier « caché » (des terrains, détenus par des structures publiques ou privées, non utilisés mais non mis sur le marché). La densification pourrait ainsi représenter 30 % de la surface des zones d'activité existantes mais sa mise en œuvre suppose des capacités en ingénierie et un accompagnement financier au niveau national. À l'inverse, la détection et le traitement du foncier caché pourraient être plus largement mis en œuvre au niveau régional.

6 à 7 % de la consommation d'espaces nécessaires pour l'industrie

Resterait donc à couvrir via de nouvelles artificialisations un besoin d'environ 8 500 hectares, y compris la logistique inféodée. Pour y faire face, la mission préconise qu'entre 6 et 7 % de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers soient réservés à l'industrie et à la logistique inféodée durant les 10 prochaines années.

Elle suggère également qu'une réserve mutualisée au niveau national soit constituée et prise en compte par l'État au titre de la mise en œuvre du ZAN pour l'accueil des projets industriels

d'envergure européenne et nationale ; la mission chiffre la consommation liée à ces projets à 100 à 200 hectares par an, soit 1 500 ha pour 10 ans. Le rapport insiste également sur l'importance pour l'implantation de ces grands projets de disposer d'un stock national d'une dizaine de grands terrains « clés en main » ; leur constitution serait facilitée par la création d'un « certificat environnemental », valable 5 ans, qui garantirait la stabilité des règles environnementales opposables aux projets.

Adapter les documents de planification

Les schémas régionaux ont déjà pour mission de préciser la trajectoire de sobriété foncière en prenant en considération les besoins locaux ; la mission indique d'ailleurs que plupart des régions ont bien identifié les besoins spécifiques de foncier pour l'économie et l'industrie. La mission préconise toutefois d'adapter les documents de planification régionaux afin que l'industrie soit mieux intégrée dans les trajectoires territoriales de réduction de la consommation foncière. De même, la mission constate qu'une fois déclinés au niveau local, les objectifs d'artificialisation nette sont souvent défavorables à l'industrie pour des raisons notamment de prix ou d'acceptabilité. Elle suggère donc d'imposer de définir dans les documents de planification les surfaces nécessaires à l'industrie et la localisation des sites industriels.

De même, pour éviter la spéculation sur le foncier industriel, le rapport préconise de renforcer les possibilités de préemption des collectivités territoriales et d'encourager juridiquement et financièrement les collectivités et propriétaires publics à conserver la maîtrise de leur foncier à moyen terme. À cet effet, il est recommandé de renforcer les moyens dédiés aux établissements publics fonciers et d'aménagement ainsi qu'aux entreprises publiques locales.

Finaliser les travaux de recensement des zones d'activité économique et interconnecter les outils

Le recensement des zones d'activité économique imposé aux EPCI par la loi Climat et résilience n'est pas encore finalisé même si ces travaux ont été largement engagés par les intercommunalités. La mission constate cependant que les outils de recensement utilisés pour ces travaux sont très hétérogènes et que les constats sont insuffisamment partagés. Elle préconise donc d'améliorer l'interopérabilité entre les outils mais également de développer un portail national sur le foncier économique, distinct mais interfacé avec l'outil déjà développé « Dataviz sites clés en mains [4] », principalement conçu à destination des investisseurs industriels étrangers.

Ce rapport démontre assez clairement la nécessité d'intégrer les projets industriels à venir dans la stratégie d'ensemble de gestion du ZAN des territoires ; au-delà des problématiques liées au foncier, il reste toutefois d'importants problèmes à régler pour atteindre les objectifs de réindustrialisation tels que la disponibilité de la main d'œuvre et des compétences ou encore les connexions des sites industriels aux bassins d'emplois.

(4) « Dataviz sites clés en mains » est un outil cartographique développé par Business France (une agence nationale soutenant le développement international de l'économie française) et la Banque des Territoires en partenariat avec la DGE et l'ANCT. L'outil a pour objet d'aider les investisseurs étrangers à trouver du foncier rapidement disponible pour leurs implantations industrielles.

BAIL EMPHYTEOTIQUE ADMINISTRATIF

Compétence pour un bail emphytéotique administratif

• Cour de Cassation, 3ème chambre civile, 15 juin 2023, n° 21-22 816

La commune en litige est propriétaire d'une centrale hydraulique installée sur un barrage qu'elle a donné à bail emphytéotique à une société hydro-électrique. Suite à une demande de travaux par la société gestionnaire, la commune assignée a soulevé l'exception d'incompétence au profit de la juridiction administrative. Il est constant qu'aux termes de l'article L1311-2 CGCT, un bien appartenant à une commune peut faire l'objet d'un bail emphytéotique en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence. Il s'agit alors d'un bail emphytéotique administratif qui, en cas de litige, relève de la compétence du juge administratif (L 1311-3 CGCT).

Pour la Cour de Cassation, la circonstance que par l'effet du bail emphytéotique, la centrale hydraulique produise de l'électricité vendue à un fournisseur d'énergie, n'enlève en rien à l'opération initiée par la commune son caractère d'intérêt général.

« *Il en résulte que la mise à disposition, par l'effet d'un bail emphytéotique, d'une centrale hydroélectrique, en vue de la production et de la vente d'électricité à un fournisseur d'énergie, en ce qu'elle favorise la diversification des sources d'énergie et participe au développement des énergies renouvelables, constitue une opération d'intérêt général relevant de la compétence de la commune…* ».

La convention liant la commune et la société était donc bien un bail emphytéotique administratif, relevant, en cas de litige, de la juridiction administrative.

COMMANDE PUBLIQUE

La communication des modalités d'appréciation des éléments constitutifs des critères ne s'impose pas dans le cadre d'un MAPA

Méthode de notation des offres. Référé précontractuel.

• Conseil d'Etat, 7ème chambre, 2 août 2023, Communauté de communes de Rahin et Chérimont c/STPI, n° 472976, conclusions Nicolas Labrune, rapporteur public

La communauté de communes de Rahin et Chérimont (Haute-Saône) a entamé une procédure de MAPA pour la construction de passerelles dans le cadre de l'aménagement d'une voie verte. La société STPI, membre d'un groupement d'entreprises dont l'offre a été rejetée, a saisi le juge des référés du tribunal administratif de Besançon d'un référé. Le juge a effectivement annulé la procédure et a enjoint au pouvoir adjudicateur de reprendre la procédure au stade de l'analyse des offres. Il s'est appuyé sur le non-respect de l'obligation de publicité et sur le manque de transparence. La communauté de communes s'est pourvue en cassation contre l'annulation de la procédure.

En ce qui concerne un manquement du pouvoir adjudicateur à l'exigence de transparence, le juge de première instance avait estimé que la communauté de communes n'avait pas suffisamment éclairé le groupement évincé sur les motifs de rejet de son offre. La jurisprudence a effectivement posé le principe que l'information sur les motifs de rejet de l'offre doit permettre à l'entreprise évincée de contester utilement cette éviction. En l'espèce, il s'avère que la communauté de communes a adressé deux courriers à la STPI. Pour le rapporteur public, ces deux courriers contenaient bien les informations les plus pertinentes : le nom de l'attributaire du marché, le classement respectif des deux offres, les notes attribuées à la STPI ainsi que les notes de l'offre qui a été retenue. Il relève qu'en l'espèce, les notes de l'attributaire étaient inférieures à celles de la STPI en ce qui concerne le prix, mais supérieures en ce qui concerne la valeur technique. A ce stade, les motivations du rejet de l'offre de la STPI et les caractéristiques de l'offre retenue semblaient suffisantes. C'est aussi la conclusion du Conseil d'Etat.

Mais le juge des référés avait ensuite reproché à l'information fournie par la communauté de communes à la STPI de ne pas contenir le rapport d'analyse des offres ni les modalités d'application de la méthode de notation. Pour le Conseil d'Etat, cette exigence va au-delà de ce qui peut être demandé dans une procédure de MAPA.

« *En deuxième lieu, il résulte de ce qui a été dit au point 4 que la société de travaux publics et industriels n'est pas fondée à soutenir que la communauté de communes de Rahin et Chérimont aurait méconnu le principe de transparence des procédures, en omettant d'informer les candidats sur les modalités de mise en œuvre des critères de sélection des offres, lesquels étaient exprimés de façon suffisamment claire. Pour les mêmes motifs, elle n'est pas plus fondée à soutenir que les éléments d'appréciation des offres, dont aucun ne saurait être regardé comme un sous-critère, entacheraient d'irrégularité la méthode de notation retenue par l'acheteur…* ».

Pour le juge du tribunal administratif de Besançon, le pouvoir adjudicateur avait méconnu le principe de transparence des procédures en omettant de préciser les modalités de mise en œuvre des critères de sélection des offres. La communauté de communes a bien utilisé des critères, et des sous-critères, pondérés ou hiérarchisés, mais dans le cadre d'une simple procédure de MAPA, elle n'était même pas obligée d'aller à ce degré d'appréciation. Elle pouvait se contenter d'indiquer, le cas échéant, les conditions de mise en œuvre des critères avec juste une hiérarchisation (CE, Section, 30 janvier 2009, ANPE). Le pouvoir adjudicateur n'est donc pas tenu d'informer les candidats de la méthode de notation des offres et il reste libre de définir celle-ci. En l'espèce, selon le rapporteur public, le critère de la valeur technique, pondéré à hauteur de 60 %, était apprécié au regard de 11 sous-critères. Il était reproché à la collectivité de ne pas avoir informé les candidats des barèmes des sous-critères.

« *En quatrième lieu, il n'appartient pas au juge du référé précontractuel, qui doit seulement se prononcer sur le respect, par le pouvoir adjudicateur, des obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles est soumise la passation d'un contrat, de se prononcer sur l'appréciation portée sur la valeur d'une offre ou les mérites respectifs des différentes offres. Il lui appartient, en revanche, lorsqu'il est saisi d'un moyen en ce sens, de vérifier que le pouvoir adjudicateur n'a pas dénaturé le contenu d'une offre en en méconnaissant ou en en altérant manifestement les termes et procédé ainsi à la sélection de l'attributaire du contrat en méconnaissance du principe fondamental d'égalité de traitement des candidats. Contrairement à ce qu'allègue la société de travaux publics et industriels, il ne résulte pas de l'instruction que la communauté de communes de Rahin et Chérimont aurait dénaturé le contenu de l'offre du groupement dont elle était membre…* ».

Pour le Conseil d'Etat, la STPI a reçu une information suffisante quant aux motifs de rejet de son offre sans qu'il soit nécessaire de lui transmettre le rapport d'analyse des offres ni les modalités d'application de la méthode de notation de l'acheteur. Pour ces raisons, le juge de cassation valide la procédure suivie par la communauté de communes.

IMPOSITIONS LOCALES

Définition d'un déchet ménager

TEOM. Biens délaissés dans l'espace public d'un centre de commerces et de loisirs.

• Conseil d'Etat, 8ème et 3ème chambres réunies, 18 septembre 2023, n° 466461

En l'espèce, c'est encore la notion de déchet qui est déterminante (CE, 5èmeet 6ème chambres réunies, 26 juin 2023, M. B…, LFT septembre 2023, n° 390, p.27), mais uniquement pour savoir si les biens délaissés font partie de ceux dont la collecte et le traitement font partie du coût de fonctionnement du service dédié. Le service d'enlèvement des ordures ménagères est effectivement fondé à inclure dans ses dépenses du « service de collecte et de traitement des déchets ménagers », le coût de la collecte et du traitement des immondices jetés dans les corbeilles de rue ou jetés sur la voie publique, même si ces déchets ne sont pas produits par les « ménages » en tant que tels, mais par les usagers de l'espace public. « Dijon Métropole », admis à intervenir dans le litige, est donc tout à fait fondé à compter dans le coût de fonctionnement de son service dédié la collecte et le traitement des déchets ménagers, qu'ils soient produits au sein du foyer desdits ménages ou en dehors, en l'occurrence ici dans l'espace public d'un centre de commerces et de loisirs.

« *En vertu de l'article R. 2224-23 du code général des collectivités territoriales, les "déchets ménagers" sont ceux définis à l'article R. 541-8 du code de l'environnement, lequel regarde comme tel "tout déchet, dangereux ou non, dont le producteur est un ménage". Par ailleurs, l'article L. 541-1-1 du même code définit le déchet comme "toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou a l'obligation de se défaire". Il résulte de ces dispositions qu'a le caractère d'un déchet ménager au sens et pour l'application des règles fiscales rappelées aux points 3 à 5 tout bien ayant la nature d'un déchet habituellement produit par les ménages, que ce soit au sein ou hors du foyer* ».

Le gestionnaire du centre de commerces et de loisirs avait demandé au juge la décharge de la TEOM au motif que la Métropole de Dijon avait inclus dans le coût de fonctionnement du service la collecte et le traitement de biens collectés dans l'espace public du centre de commerces et de loisirs.

« *D'autre part, en jugeant que Dijon Métropole n'était pas fondé à prendre en compte, au titre des dépenses du service de collecte et de traitement des déchets ménagers, le coût de la collecte et du traitement des déchets et immondices jetés dans les corbeilles de rue ou sur la voie publique au motif que ces déchets étaient produits non par les ménages mais par les usagers de l'espace public, alors qu'il résulte de ce qui a été dit aux points 4 à 6 que ne sont exclus du champ des dépenses éligibles que les déchets qui n'ont pas la nature, soit des déchets habituellement produits par les ménages, soit de ceux, mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales, que les collectivités peuvent, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières, le tribunal a également commis une erreur de droit…* ».

TEOM. Substitution de taux en cas d'illégalité de la délibération

• Conseil d'Etat, 9ème chambre, 24 juillet 2023, Ministère des finances c/société Yvoire, n° 448161

La société Yvoire a demandé la décharge de la TEOM à laquelle elle a été assujettie au titre des années 2016 et 2017 à raison de locaux dont elle est propriétaire au Pré-Saint-Gervais. Le tribunal administratif de Montreuil a fait droit à sa demande en prononçant la décharge pour l'année 2017. Le ministère des finances a demandé au Conseil d'Etat d'annuler ce jugement.

La société Yvoire, pour demander la décharge de la TEOM pour 2016 et 2017, a invoqué l'illégalité des délibérations de l'EPCI Est-Ensemble qui avait fixé les taux.

« *5. Il résulte de ce qui a été dit aux points 3 et 4 que lorsque la délibération fixant le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ne peut plus servir de fondement légal à l'imposition au motif que ce taux est manifestement disproportionné par rapport aux dépenses à couvrir l'année en litige, il appartient au juge de l'impôt, saisi d'une demande en ce sens, de rechercher s'il y a lieu de lui substituer le taux résultant de la délibération applicable à l'année précédente. Tel n'est pas le cas lorsque le taux de l'année précédente est manifestement disproportionné au regard du montant des dépenses estimées au titre de l'année en litige.*

6. Il ressort des énonciations du jugement attaqué que pour écarter la demande de substitution présentée par l'administration fiscale sur le fondement des dispositions citées au point 4, le tribunal administratif de Montreuil s'est fondé sur la circonstance que le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères fixé au titre de l'année 2016 s'élevait à

8,83 % et était ainsi plus élevé que celui fixé au titre de l'année 2017 qui s'élevait, d'après le tribunal, à 8,69 %. Il ressort toutefois des pièces du dossier que les taux votés pour les années 2016 et 2017 s'élevaient respectivement à 7,81 % et 7,88 %. Il suit de là qu'en estimant que le taux fixé au titre de l'année 2016 était plus élevé que celui fixé au titre de l'année 2017, le tribunal administratif de Montreuil a dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis ».

L'article 1639 A CGI prévoit que l'administration peut recouvrer la taxe dans la limite du taux retenu lors du vote de l'année précédente dans le cas où le taux de l'année contestée serait illégal. Le tribunal administratif de Montreuil n'avait pas fait application de cette règle car il avait estimé que le taux applicable à l'année 2016 était encore plus élevé que celui qui avait été voté pour 2017, donc aussi illégal par rapport aux dépenses nécessaires pour le service.

Lorsque le taux est manifestement disproportionné par rapport aux dépenses à couvrir l'année en litige, le juge de l'impôt doit rechercher s'il convient de substituer à ce taux celui résultant de la délibération portant sur l'année précédente. Mais cette solution n'est pas praticable lorsque le taux de l'année précédente est lui-même manifestement disproportionné au regard du montant des dépenses estimées au titre de l'année en litige.

Pour le Conseil d'Etat, le ministère des finances était fondé à demander l'annulation du jugement.

Vote sur le taux de TEOM

Il n'y a pas d'obligation de voter formellement le taux de la taxe chaque année, tant qu'il n'évolue ni à la hausse, ni à la baisse. L'inscription budgétaire du produit attendu suffit.

• Conseil d'Etat, 8ème et 3ème chambres réunies, 29 septembre 2023, SCI Immorente, n° 473571

La société Immorente a demandé la décharge de la TEOM au titre de l'année 2019. Le tribunal administratif de Strasbourg ayant rejeté sa demande par un jugement du 27 février 2023, la société s'est pourvue en cassation et a demandé au Conseil d'Etat de statuer au fond. La question est de savoir si, dans tous les cas, la collectivité compétente pour voter le taux de la taxe doit voter explicitement le taux chaque année ou si, lorsque la collectivité compétente n'entend pas le modifier, un vote global sur le produit attendu suffit.

« *Aux termes du 1. de l'article 1636 B undecies du même code "Les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (...) votent le taux de cette taxe dans des conditions fixées à l'article 1639 A". Aux termes de l'article 1639 A du même code : "Sous réserve des dispositions de l'article 1639 A bis, les collectivités locales et organismes compétents font connaître aux services fiscaux, avant le 15 avril de chaque année, les décisions relatives soit aux taux, soit aux produits, selon le cas, des impositions directes perçues à leur profit (...)* ».

En l'espèce, la collectivité compétente, l'Eurométropole de Strasbourg, ne souhaitant pas faire évoluer le taux de la taxe, ni à la hausse, ni à la baisse, s'était contentée d'inscrire dans la délibération budgétaire le produit attendu de la taxe sur la base du taux voté l'année précédente.

« *Si les dispositions du 1. de l'article 1636 B undecies du code général des impôts, telles qu'éclairées par les travaux parlementaires de la loi du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 dont elles sont issues, font obstacle à ce qu'une augmentation ou une diminution du taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères puissent résulter implicitement et indirectement de délibérations se limitant à approuver, au sein du budget établi au titre de ce service par la collectivité ayant instauré cette taxe, le montant attendu de celle-ci pour l'année considérée sans que cette collectivité ne se soit prononcée explicitement sur le taux de la taxe, elles n'imposent pas aux collectivités un vote formel annuel sur ce taux lorsque, n'entendant pas faire évoluer celui-ci, elles établissent le budget correspondant au service d'enlèvement des ordures ménagères en prenant en compte des recettes attendues au titre de cette taxe calculées sur la base d'un taux inchangé par rapport à l'année précédente…* ».

Aucune disposition législative n'impose dans ce cas que le vote du taux soit annuel.

RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES

Inexécution d'une décision de justice

Défaut de mandatement. Condamnation de la commune à la réintégration d'un agent, à la reconstitution de sa carrière puis à une astreinte financière pour non-exécution du jugement. Condamnation de l'ancien maire à une amende.

• Cour des comptes, chambre du contentieux, 3ème chambre, 31 mai 2023, 2023-0667, M. Y., ancien maire d'Ajaccio

Cet arrêt, le deuxième de la chambre du contentieux, est le premier de la nouvelle juridiction appelée à juger les gestionnaires publics, la chambre du contentieux, qui concerne directement un élu local, en l'occurrence un ancien maire, du fait de ses fonctions passées et de sa qualité d'ordonnateur. La toute première décision de la nouvelle juridiction avait abouti à la condamnation à une amende de l'un des gestionnaires, la directrice générale, d'une société publique locale, Alpexpo (*LFT* n° 389, juillet-août 2023, p 26).

Ce sont les « *les agissements ayant entraîné la condamnation de la commune d'Ajaccio à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice (1° de l'article L. 131-14 du CJF)* » qui ont amené le maire en fonction entre 2014 et 2022 (date à laquelle il a été élu député) à être condamné par la Cour des Comptes, chambre du contentieux.

Mme X, agent et créancière de la commune d'Ajaccio au terme d'un litige relatif à sa situation professionnelle au sein de la collectivité, avait saisi la CDBF des faits d'inexécution des décisions de justice rendues en sa faveur. L'affaire a été

transférée à la chambre du contentieux de la Cour des Comptes qui remplace la CDBF. En l'espèce, c'est l'ancien maire d'Ajaccio, aux affaires entre 2014 et 2022, qui a été attrait devant la chambre du contentieux pour ne pas avoir exécuté les décisions de justice en faveur de la plaignante, en particulier le versement de l'astreinte à laquelle la commune d'Ajaccio avait été condamnée en premier lieu en 2006 puis encore à plusieurs reprises, notamment durant le mandat du maire M. Y…En tant qu'ordonnateur, il n'a pas mandaté les astreintes prononcées.

En octobre 2004, le maire d'Ajaccio avait pris un arrêté mettant fin au détachement de Mme X dans les services de la Ville… Par un jugement du 15 décembre 2006, le tribunal administratif de Bastia avait condamné la commune d'Ajaccio à réintégrer Mme X. et à reconstituer sa carrière (Mme X. était en détachement du ministère de la jeunesse et des sports). Le jugement avait été assorti de 50 euros d'astreinte par jour de retard dans l'exécution dudit jugement à l'expiration du délai de deux mois laissé à l'ordonnateur (le maire de l'époque) pour l'exécuter.

Par un jugement du 10 janvier 2023, le tribunal de Bastia a constaté que son jugement initial de 2006 n'avait été pleinement exécuté qu'en novembre 2021. Entretemps, les 8 jugements de liquidation de l'astreinte journalière (régulièrement alourdie) ont constaté l'inexécution du jugement initial. Au total, la commune d'Ajaccio devait 186 600 euros à Mme X… (astreinte) et à l'Etat (intérêts légaux).

« *84. Il résulte de ce qui précède que la commune d'Ajaccio, par 6 jugements distincts entre le 3 novembre 2016 et le 30 septembre 2021, a été condamnée au paiement de 11 sommes d'argent, à Mme X et à l'État, et enjointe de payer les intérêts légaux se rapportant à 2 d'entre elles. 6 de ces condamnations pécuniaires dont le montant est explicitement fixé par le jugement lui-même n'ont pas été mandatées dans le délai de 2 mois à compter de la notification de la décision de justice, retards passibles du 2° de l'article L. 131-14, comme dans l'ancien article L. 313-12, du CJF.* ».

C'est à ce titre que le Parquet a poursuivi M. Y, ancien maire, devant la chambre du contentieux…à défaut d'avoir identifié un autre décideur ou agent de la collectivité ayant pu entraver l'application des décisions de justice successives.

« *Les infractions constatées ne résultent pas d'un comportement fautif imputable à un ou des agents identifiables de la commune, mais la Cour ne limite pas la sanction aux agents ayant pris une part directe dans les irrégularités et recherche également la responsabilité de tout justiciable du fait des obligations attachées à ses fonctions, même s'il n'est pas démontré que celui-ci a activement participé à la commission des irrégularités. 86. M. Y a été élu maire d'Ajaccio le 5 avril 2014. Il est demeuré en fonctions jusqu'au 22 octobre 2014, date d'annulation des élections municipales, puis a été réélu le 8 février 2015. Il a occupé les fonctions de maire jusqu'au 9 juillet 2022. En sa qualité de représentant légal et d'ordonnateur de la commune, les infractions prévues à l'article L. 131-14 (2°), ancien L. 313-12 du CJF, qui se sont produites sous sa mandature, peuvent lui être imputées en application du 1° de l'article L. 131-4 du CJF en vigueur depuis le 1er janvier 2023, article qui reprend les dispositions définies antérieurement à cette date à l'article L. 312-2 du même code…* ».

L'arrêt accable ensuite le maire de circonstances aggravantes (la répétition des manquements, leur caractère continu) à côté desquelles les circonstances atténuantes (la désorganisation des services en raison de la crise du Covid) ne trouvent que peu de grâce.

« *95. Il sera fait une juste appréciation de la gravité des faits, de leur caractère répété, voire continu sur une longue période, de l'importance du préjudice causé à l'organisme et de l'ensemble des circonstances de l'espèce, en infligeant à M. Y une amende de 10 000 € soit un montant en tout état de cause inférieur aux plafonds qui résultent tant de l'article L. 131-16 que de l'article L. 131-17 du CJF* ».

On peut sourire de la précaution que prend la Cour d'anonymiser l'arrêt !

Depuis, un troisième arrêt de la chambre du contentieux a été rendu (Cour des Comptes, chambre du contentieux, 10 juillet 2023, Centre hospitalier Sainte-Marie). Il met en cause la responsabilité personnelle d'anciens cadres du centre hospitalier Sainte-Marie à Marie-Galante (Guadeloupe). Il conforte la jurisprudence de la Cour sur la responsabilité personnelle des gestionnaires en cas de non-exécution totale, partielle ou tardive des décisions de justice. En l'espèce ce sont d'anciens cadres du centre hospitalier qui sont condamnés, y compris un attaché d'administration hospitalière (cadre A comparable à un attaché territorial dans une collectivité territoriale). C'est dire que le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics n'épargne ni les élus locaux, ni les cadres dirigeants, ni même les cadres subalternes…

SERVICES PUBLICS LOCAUX

Responsabilité d'un SDIS du fait de manquements ayant concouru à aggraver le préjudice

• CAA Nancy, 3ème chambre, 6 juin 2023, Commune de Domfessel

En novembre 2009, un incendie accidentel a ravagé un ensemble immobilier. La société d'assurances de la société qui intervenait ce jour-là dans l'immeuble a entièrement indemnisé les victimes à hauteur de 1,4 million d'euros : les travaux de soudure effectués par un ouvrier sur une canalisation du système de chauffage ont été à l'origine du départ de feu. Mais la société d'assurances Groupama a adressé au SDIS une demande d'indemnisation de 613 000 euros, car elle a estimé que les manquements du SDIS ont considérablement aggravé l'ampleur du préjudice. La Cour rappelle que la responsabilité d'un SDIS peut être engagée à raison des manquements qui lui sont imputables dans le cadre d'une opération de lutte contre l'incendie, même si, par ailleurs, la responsabilité de la commune peut aussi être engagée si l'autorité de police est l'auteur de manquements elle aussi.

Conformément à la jurisprudence en matière de responsabilité pour faute, la victime peut rechercher auprès d'une seule des

personnes ayant commis une faute qui a concouru au dommage la réparation de l'intégralité de son préjudice (cumul de fautes ayant concouru au préjudice). En effet, le juge administratif peut condamner l'une des personnes à réparer intégralement le préjudice subi par la victime, laissant le soin ensuite à la personne mise en cause de se retourner contre l'autre coauteur. La victime qui demande l'indemnisation n'a donc pas à se préoccuper de la part de responsabilité respective de chacun des coauteurs. Le partage de responsabilité intervient dans le cadre d'une action ultérieure, après l'indemnisation de la victime du préjudice. En l'espèce, les sapeurs-pompiers qui sont intervenus ont été confrontés à un problème d'alimentation en eau pendant plus d'une heure, jusqu'à l'arrivée d'une citerne de grande capacité. Il s'avère que les sapeurs-pompiers sur les lieux de l'incendie ne connaissaient pas suffisamment le réseau de secours de distribution en eau et ne pouvaient pas pomper l'eau du château d'eau voisin, car aucun n'avait la formation suffisante pour opérer les bonnes manipulations. L'ampleur du préjudice est donc due à une succession de défaillances et de manquements. Il y avait bien un étang à proximité des lieux, mais la pompe a rapidement été obstruée par les boues et les végétaux, faute d'avoir mis en place une crépine permettant d'éviter précisément que la pompe ne soit obstruée.

Il y a bien eu un cumul de fautes. Le SDIS a laissé apparaitre des manquements : méconnaissance des lieux, manque de formation des personnels opérationnels, mauvaise gestion des matériels, autant d'éléments de nature à engager la responsabilité du SDIS du Bas-Rhin et qui ont contribué à aggraver l'ampleur du sinistre. De son côté, la commune a, elle aussi, manqué à ses obligations, elle a cumulé les fautes : elle a notamment manqué de veiller à l'entretien et au contrôle technique des points d'eau utilisables dans le cadre de la défense extérieure contre l'incendie (L 2225-1 CGCT), points d'eau qui se sont révélés inutilisables le jour du sinistre. Sa responsabilité est réévaluée de 10 à 70 % du montant de l'indemnité de 1,4 million d'euros versée par Groupama aux victimes de l'incendie. Pour la CAA, l'aggravation du dommage est donc essentiellement due aux manquements de la commune ! L'ensemble des manquements cumulés du SDIS et de la commune ont augmenté le montant du préjudice de 43 %.

SDIS. Obligation de prise en charge financière des fausses alertes

Principe de la gratuité des secours aux personnes, mission de service public.

• Conseil d'Etat, 3ème et 8ème chambres réunies, 28 juin 2023, n° 463457

Il arrive régulièrement que les centres de régulation des SDIS soient sollicités par des demandes d'intervention intempestives. En l'espèce, la société Vitaris gère une activité de téléassistance. Une des clientes de la société avait activé par mégarde son alarme, ce qui a déclenché l'intervention d'un véhicule de secours du SDIS au domicile de cette cliente. Evidemment, l'intervention était inutile…fausse alerte, mais il y a eu un déplacement de personnels avec un véhicule, donc un coût réel pour le SDIS lorsque ces fausses alertes se multiplient. Ces incidents sont récurrents. Le SDIS a donc facturé la prestation à la société Vitaris qui a sollicité l'intervention. Cette dernière a demandé au juge d'annuler le titre exécutoire. Les SDIS, souvent sollicités pour des interventions du fait d'erreurs, de maladresses, mais aussi de malveillances, voire de véritables guet-apens, facturent de plus en plus souvent ces sorties inutilement chronophages et somme toute coûteuses. Pour les alertes dues à l'activité de téléassistance, il n'y a pas encore lieu de s'inquiéter. Il n'y a que 2 % des appels qui aboutissent dans les SDIS sur les 7 millions d'appels reçus dans les centres d'écoute des prestataires de téléassistance. Mais il y a néanmoins une centaine de contentieux en cours.

Un SDIS qui intervient à la demande d'un prestataire de téléassistance agit dans le cadre de sa mission de service public de secours aux personnes (L 1424-2 CGCT). Pour le Conseil d'Etat, ce n'est qu'a posteriori que la situation s'était révélée inutile en l'espèce. Au moment d'intervenir, le SDIS était dans l'exécution de sa mission de service public, service non facturable, même si, a posteriori, le déploiement de personnels et de moyens matériels n'avait pas eu lieu d'être. Le coût ne peut donc pas être répercuté à la société de téléassistance.

« *En premier lieu, c'est sans erreur de droit que la cour administrative d'appel, après avoir relevé les circonstances rappelées ci-dessus, a jugé, d'une part, qu'au moment de lancer cette intervention, le SDIS du Loiret avait agi au titre de la mission de service public de secours aux personnes, au sens de l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales et, d'autre part, que la circonstance que cette intervention s'était finalement révélée inutile ne permettait pas de la regarder, a posteriori, comme ne relevant pas de cette mission et par suite facturable à la personne secourue.*

6. En deuxième lieu, en revanche, dans l'hypothèse où la société de téléassistance aurait sollicité l'intervention du SDIS sans avoir accompli les diligences qui lui incombent pour éviter une intervention inutile, cette intervention devrait être regardée comme ayant été sollicitée par cette société à son profit. En jugeant que la société ne pourrait alors être regardée comme bénéficiaire de l'intervention, au sens de l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit.

7. Le motif énoncé au point 5 ci-dessus justifie toutefois à lui seul l'annulation par la cour administrative d'appel du titre exécutoire émis par le SDIS du Loiret et la décharge qu'elle a prononcée. Il suit de là que ce dernier n'est pas fondé à demander dans cette mesure l'annulation de l'arrêt attaqué. »

Le Conseil d'Etat a profité de l'occasion pour rappeler que l'intervention du SDIS ne peut être sollicitée qu'après la « levée de doute » qui incombe aux sociétés de téléassistance. Si une société ne devait pas avoir accompli cette diligence avant de demander l'intervention du SDIS, le service serait incontestablement facturable. Il n'est pas dans l'intention des SDIS d'effectuer des missions de « levée de doute ».

LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL
www.financierterritorial.fr

La caducité des clauses de la convention initiale justifiait une nouvelle procédure de DSP.

Transports publics urbains.

• Conseil d'Etat, 10ème et 9ème chambres réunies, 14 septembre 2023, GIE Transports en commun de Nouméa, n° 472208, conclusions M. Laurent Domingo, rapporteur public

Le GIE « transport en commun de Nouméa » exploite depuis 1999 le service de transports urbains de Nouméa (dans un premier de temps de la commune, puis de l'agglomération du « grand Nouméa »). La convention de DSP arrivait à échéance au 31 décembre 2018. Elle contenait une clause qui accordait une priorité pour la poursuite du contrat avec le GIE ou, à défaut, le rachat par la collectivité des autorisations d'exploitation avec une indemnisation du GIE. L'autorité organisatrice est un syndicat mixte, le SMTU. Ce dernier, lors du renouvellement de la DSP en 2018, a écarté l'application de la clause « de préférence » et a lancé une procédure d'attribution avec publicité et mise en concurrence. Le GIE, bien qu'il n'ait pas été retenu « en priorité », a été retenu à l'issue de cette procédure pour continuer l'exploitation du réseau. En quoi peut-il alors y avoir litige ? Pour le GIE, il n'y a pas eu de « poursuite du contrat avec application de la préférence ». Il réclame dès lors une indemnisation sur le fondement des termes de l'ancienne convention, notamment le rachat des autorisations d'exploiter qu'il entend valoriser.

Le tribunal administratif de Nouméa a rejeté sa requête en juin 2020, rejet confirmé par la CAA de Paris le 16 décembre 2022. Le GIE s'est pourvu en cassation. Pour le Conseil d'Etat, c'est à bon droit que la CAA de Paris a écarté l'application des autorisations d'exploiter reposant sur une délibération entretemps abrogée de la collectivité de Nouméa. Les stipulations de l'ancienne convention de DSP ne pouvaient plus être appliquées et le GIE ne pouvait donc pas invoquer un quelconque préjudice lié à leur remise en cause ni de droits attachés aux anciennes autorisations.

BULLETIN D'ABONNEMENT

LA LETTRE DU FINANCIER TERRITORIAL

A compléter et renvoyer avec si nécessaire les informations pour un dépôt sur Chorus à :
Infodium C/O Corlet Logistic - Service abonnement : ZA La Tellerie CS 20016
61438 FLERS CEDEX - abonnement@infodium.fr - Tél : 02 31 59 25 00

☐ **1 an, 11 numéros papier + 1 ou 2 fiches techniques par numéro + 1 accès numérique (base de données éditoriale) sur www.financierterritorial.fr**
au prix de 547,50 HT - **559 € TTC**

Ci-joint mon règlement par :
☐ Chèque à l'ordre d' **INFODIUM**
☐ Mandat administratif/à réception de facture

Raison sociale : .....
Nom : ..... Prénom : .....
Fonction : .....
Adresse : .....
.....
.....
Code Postal : ..... Ville : .....
Téléphone : ..... Fax : .....
E-mail **(Obligatoire)** : .....

Cachet/Date/Signature

Conformément à la loi « Informatique et Libertés », vous disposez d'un droit d'accés et de rectification aux informations vous concernant.

Infodium - SAS au capital de 4 200 euros - Siret : Paris B 494 345 309 00038 - 69, avenue des Ternes 75017 Paris - tél : 09 81 07 95 76 - Tarif applicable en 2023.

Par Sonia GUELTON

Evolution des taxes foncières : un décryptage des orientations en cours

La DGFiP vient de publier les taux des taxes foncières votés par les communes et leurs EPCI, à un moment où la presse s'émeut de l'augmentation massive des factures correspondantes pour les contribuables (DGFip DATA, Août 2023). Dans le même temps, l'ouverture des possibilités d'augmentation de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (décret 2023-8 22 du 25 Août 2023) participe d'une tendance, dont le rapport Terra Nova fait état (voir LFT du mois dernier) et qui conduit à allouer une nouvelle mission à la fiscalité locale : libérer les impôts productifs, engranger des recettes là où la charge semble supportable, et utiliser la fiscalité locale pour inciter les contribuables à adopter un comportement considéré comme « plus vertueux » selon les grilles de lecture politiques actuelles.

Dans un premier temps il faut reprendre, et peut-être relativiser, l'ampleur de ces évolutions, qui ne concernent qu'une partie des territoires. Dans un second temps nous ferons un décryptage de la taxe sur les résidences secondaires pour les communes touristiques afin de mettre en évidence des enjeux contradictoires.

L'ampleur des évolutions des années 2023-2024 : Une augmentation des taux votés par les collectivités locales (bloc communal) en matière de Taxes foncières ?

Sans tenir compte des abattements et réductions, les contributions de taxes foncières (sur les propriétés bâties et non bâties) dues pour 2023 ont augmenté sous l'effet du facteur assiette et du facteur taux. D'une part l'assiette de ces taxes, la valeur locative des biens fonciers et immobiliers, a connu une augmentation indiciaire de 7,1 % en lien avec l'augmentation des prix à la consommation harmonisée (ICPH) entre novembre de l'année N-2 et novembre de l'année N-1 (article 1518 Bis du Code Général des Impôts). D'autre part, les taux d'imposition ont augmenté. A partir du fichier DGFip des taux votés par les communes (REI), on mesure cette augmentation de 0.45 % pour la TFPB et de 0.29 % pour la TFPNB. L'analyse de la DGFip sur le bloc communal montre que la tendance est similaire pour les taux intercommunaux.

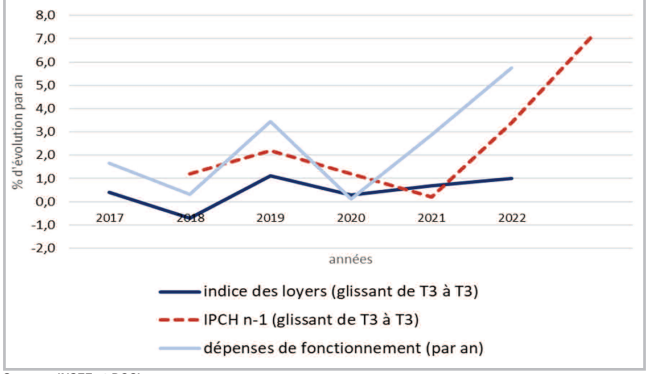
• L'augmentation de l'assiette d'imposition relève d'une décision législative qui s'applique de façon uniforme sur le territoire.

Elle ne dépend pas d'une décision locale. En 2018, dans le but de préparer la réforme des valeurs locatives, il a été décidé de modifier le mode d'actualisation annuelle de ces valeurs locatives. Auparavant l'augmentation forfaitaire nationale faisait l'objet d'une décision de la loi de finances qui visait à indexer l'augmentation sur celle des loyers tout en atténuant les évolutions conjoncturelles. La revalorisation a pu varier selon le type de biens, bâtis, ou non bâtis. A partir de 2018, l'augmentation est régie dans le code des impôts sur la base de l'augmentation d'un indice national, celui des prix à la consommation harmonisée, afin de de faire évoluer les valeurs locatives selon l'inflation constatée (voir Amendement n° II-CF495 de la commission des finances de l'Assemblée nationale et note page 37 du rapport de la cour des comptes, 2023). Si l'augmentation des bases a ainsi été faible en 2019, elle est sensiblement plus élevée ces deux dernières années : + 0.2 % en 2021, + 3.4 % pour 2022 et 7.1 % pour 2023.

Un débat sur la pertinence de l'indice est soulevé. Les évolutions comparées montrent que l'ICPH de l'année n-1 retenu pour la réévaluation annuelle des valeurs locatives, suit fortement l'indice des loyers, jusqu'en 2022. Depuis il augmente sensiblement plus vite. Le plafonnement des loyers à 3.5 % par an en métropole (2) depuis le 3ème trimestre 2022 jusqu'au 1er trimestre 2024 est sans doute une des raisons. L'amendement n° I-CF4 déposé sur le projet de loi de finance 2023 et portant sur le plafonnement de l'augmentation des valeurs locatives en conséquence a été porté devant le gouvernement qui ne l'a pas retenu.

Le graphique ci-dessous met aussi en évidence le lien entre l'indice ICPH et l'évolution des dépenses de fonctionnement, qui subissent évidemment l'effet de l'inflation. L'objectif fiscal de financer les dépenses du secteur local semble bien atteint par le choix de revalorisation des bases fiscales.

Evolution comparée des loyers, des prix à la consommation et des dépenses de fonctionnement du secteur communal



Source : *INSEE et DGCL.*

(1) Le taux moyen peut varier selon les modalités de calcul de la moyenne, les ordres de grandeurs ne changent pas.

(2) 2 % en Corse et Outre-mer.

Le débat sur la revalorisation annuelle des valeurs locatives s'inscrit dans un autre, plus large, de la révision des valeurs locatives des locaux non professionnels, dont la mise en place a été reportée à 2028. Pour le contribuable, l'augmentation de la charge fiscale due à ces augmentations d'assiette pourrait permettre d'atténuer le changement de charge annoncé avec la révision des valeurs locatives, si ces dernières se rapprochent de la valeur des loyers. Une analyse territoriale fine permettrait d'identifier les territoires gagnants et les territoires perdants.

Pour les collectivités locales, l'augmentation de l'assiette peut apparaitre comme une aubaine, puisqu'elle entraine mécaniquement une augmentation de recettes fiscales, à taux constant. Le discours politique de maintien du niveau de la pression fiscale (par les taux) se trouve ainsi artificiellement facilité.

L'ensemble de ces raisonnements incite à anticiper la révision des valeurs locatives dans les choix locaux fiscaux.

• L'évolution des taux, quant à elle, rend compte d'un choix politique à l'échelle locale.

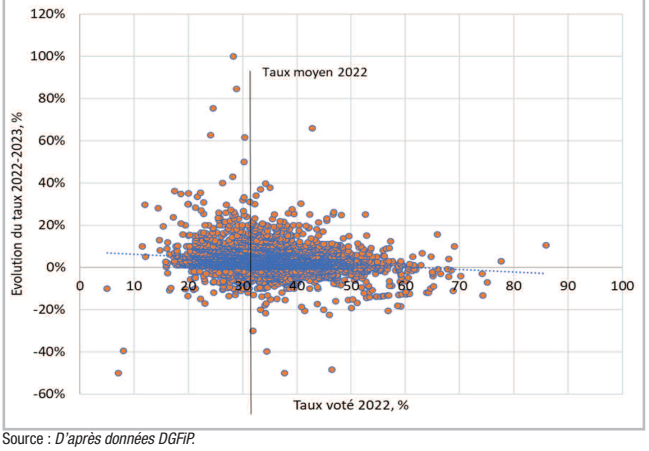
Il est important de souligner que seulement un petit nombre de communes et d'EPCi ont effectivement augmenté leurs taux. Selon l'analyse de la DGFip, 4875 communes (sur 34808, soit 14 %) et 228 EPCI (sur 1248 soit 18 %) ont augmenté leur taux de TFP et 4276 communes et 155 EPCI le taux de la TFPNB. Un faible pourcentage a également baissé ses taux. Cette tendance est conforme à ce que l'on peut observer sur la période 2021-2022.

380 communes ont augmenté leur taux de plus de 10 % en 2023, les plus fortes hausses s'élevant à 84 et 100 %. Cette augmentation s'ajoute à la revalorisation de l'assiette et se traduit directement sur l'augmentation de la contribution fiscale. Le propriétaire d'un logement à Miribel dans l'Ain, par exemple, dont la valeur locative serait de 1 000 € en 2022, payera 423 € en 2023 [(1 000 x 107 %) x 39,5 %] contre 300 € cette année (1 000 € x 29,97 %), soit une augmentation de 41 %. (voir fichier des taux votés en 2023).

Certaines communes (468) ont baissé leur taux, par rapport à celui 2022. 125 d'entre elles ont voté un taux inférieur de 7,1 % au taux de 2022 ce qui a pour effet d'annuler l'augmentation des bases, voire plus. Pour les autres, cette atténuation reste bienvenue pour le contribuable, sans pour autant amputer les recettes locales.

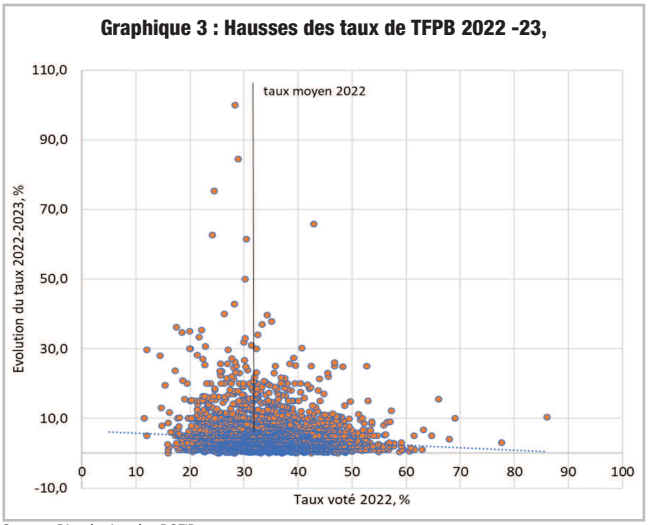
Ces évolutions ont un impact d'autant plus important que le taux initial est élevé. En croisant le niveau des taux en 2022 et son évolution en 2023 (graphiques 2 à 4), on remarque que, même si elles ne sont pas nombreuses, les plus fortes augmentations votées portent sur les taux inférieurs au taux moyen de l'année 2022, dans un effet « rattrapage » (graphique 3). Paris [3] illustre cette situation puisque le taux de la TFPB était des plus faibles en 2022 (13,5 %) et l'augmentation votée des plus fortes (+ 51 %). La ligne en pointillé sur les graphiques rend compte de la corrélation statistique, négative pour les augmentations de taux et positive pour les baisses, mais avec une pente très faible dans chaque cas. Pour les baisses de taux (graphique 4), on ne peut pas mettre en évidence un lien significatif, même si les baisses de plus de 10 % concernent plus fréquemment les taux supérieurs à la moyenne.

Graphique 2 : Comparaison des taux votés sur la taxe foncière sur les propriétés bâties en 2022 et leur évolution de 2022 à 2023, %



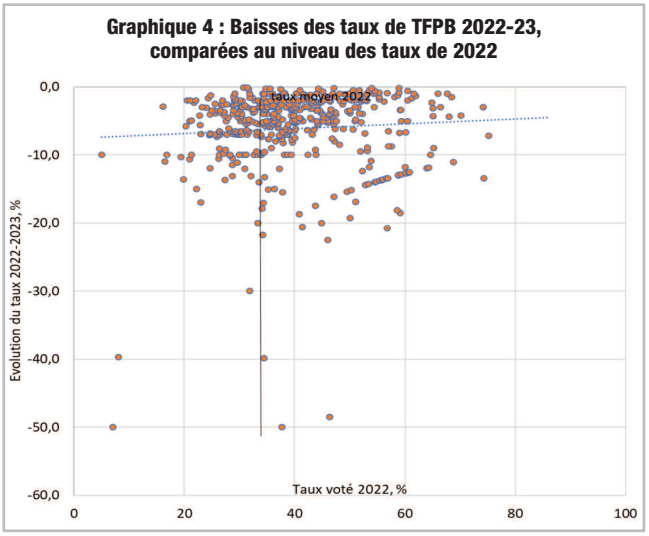
Source : *D'après données DGFiP.*

Graphique 3 : Hausses des taux de TFPB 2022 -23,



Source : *D'après données DGFiP.*

Graphique 4 : Baisses des taux de TFPB 2022-23, comparées au niveau des taux de 2022



Source : *D'après données DGFiP.*

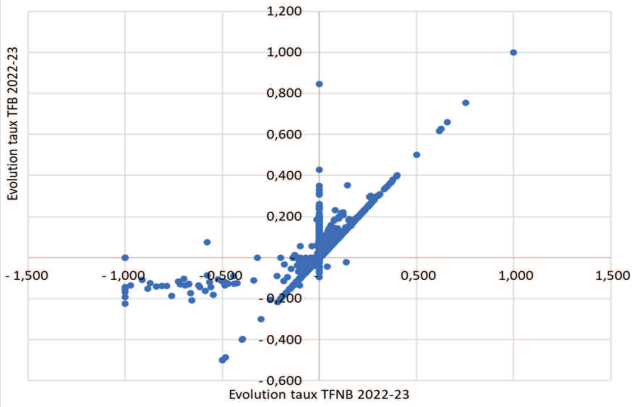
(3) Paris n'est pas représenté sur les graphes, car n'est pas pris en compte dans la base de données de la DGCL. La ville de Paris a porté le taux d'imposition de la TFPB de 13.5% en 2022 à 20.5% pour 2023 et respectivement pour la TFPNB de 16.52% à 25.31% TFNB.

• Stratégie fiscale et incitation à la densification.

De façon classique, on distingue les collectivités locales qui pratiquent des variations uniques (ou proportionnelles) de taux d'imposition entre les taxes foncières et celles qui votent des évolutions différenciées pour la TFPB et la TFPNB. Les études antérieures soulignent que les politiques indifférenciées dominent. Ce constat se vérifie sur l'année 2023 également. La grande majorité des communes pratiquent une augmentation identique pour les deux taxes comme le représente le graphique 5 suivant.

On note toutefois que lorsque les évolutions sont différenciées, les règles de lien entre les taux s'appliquent : La taxe foncière sur les propriétés non bâties ne peut augmenter plus ou diminuer moins que la taxe foncière sur les propriétés bâties. Une augmentation différenciée des taux peut alors avoir un effet de surcoût de la construction qui, soit réduit la production de logement en conservant les terrains nus ce qui pourrait jouer en faveur de la protection environnementale, soit incite à réduire la taille des logements, conduisant à augmenter l'intensité foncière [4] (voir CEREMA, 2019). Les travaux notamment d'Éric Charmes (par exemple 2011) soutiennent une autre hypothèse, que la hausse d'un taux de TFPB résulte d'une stratégie malthusianisme en périurbain qui vise à dissuader l'installation de nouveaux arrivants sur le territoire de façon à protéger les avantages acquis. Une analyse territoriale est nécessaire pour identifier la localisation des villes qui ont opté pour cette solution et corroborer ces hypothèses.

Graphique 5 : Evolution comparée des taux votés pour la TFPB et la TFPB, 2022-2023



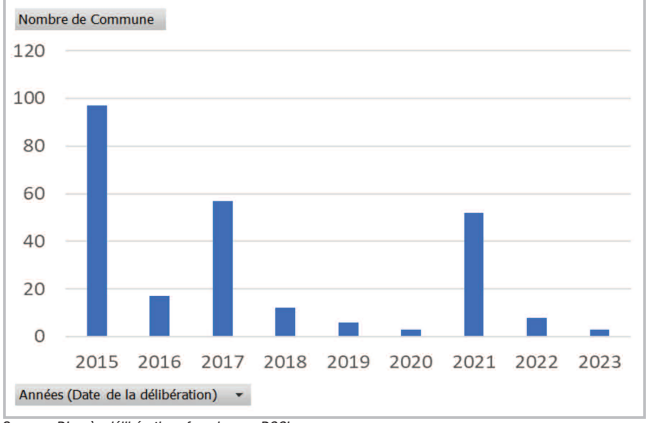
Source : *D'après DGFiP.*

Les communes en zone tendue - la TH sur les résidences secondaires (THRS)

• Une opportunité fiscale pour les communes avant 2023

La loi de finances pour 2014 a donné un pouvoir fiscal supplémentaire aux 1152 communes situées en zone tendue. Elle leur permet d'augmenter la taxe d'habitation de 20 %. On rappelle que la taxe d'habitation disparait en 2023 pour les résidences principales mais est maintenue pour les résidences secondaires. De plus depuis 1999, une taxe sur les logements vacants est prélevée de plein droit sur ces communes, au profit de l'Etat. L'objectif annoncé [5] est de mettre sur le marché un plus grand nombre de logements destinés à la résidence principale sur ces territoires. La loi de finances pour 2017 a relevé la possibilité d'augmentation de la taxe à 60 %, sans règle de lien avec les taux de taxes foncières, mais en respect des taux plafonds [6]. En 2015 seulement 98 communes avaient retenu cette possibilité, ce nombre augmente en 2017 et en 2021 et atteint 255 à fin 2022 (source DGCL [7]).

Graphique 6 : Nombre de communes ayant voté une surtaxe d'habitation sur les résidences secondaires, selon l'année de la délibération



Source : *D'après délibérations fournies par DGCL.*

Le graphique 7 illustre le niveau des taux applicables en 2023. On distingue trois classes de communes :

• une grande majorité de communes (52 %) a voté un taux de 20 % par ailleurs voté entre 2015 et 2017 ;

• plus d'un quart (27 %) a voté un taux de 60 %, beaucoup d'entre elles ayant réajusté leur taux en 2021 ;

• les autres communes ne présentent pas de particularité statistique.

Finalement sur le plan géographique, les communes qui ont voté la surtaxe de la THRS se concentrent dans les Alpes Maritimes, en Ile-de-France et en Haute Savoie. En Haute Savoie plus de 60 % des communes éligibles ont choisi d'instaurer la taxe et 75 % dans les Alpes Maritimes, mais seulement 12 % des communes en Ile-de-France. Parmi les départements où la surtaxe a été le plus largement plébiscitée on note aussi des départements touristiques : les Pyrénées Atlantique (88 % des communes éligibles) et le Var (67 %) mais aussi la Charente Martine et les Landes, avec un nombre moindre de communes concernées. A l'inverse, les communes des départements du Rhône, de la Gironde, de la Haute Garonne ou de l'Isère, autour des grandes métropoles (Lyon, bordeaux, Toulouse, Grenoble), ont peu saisi l'option fiscale offerte. On peut alors émettre l'hypothèse que les communes

(4) Rapport du nombre de m² de logement par m² de terrain.

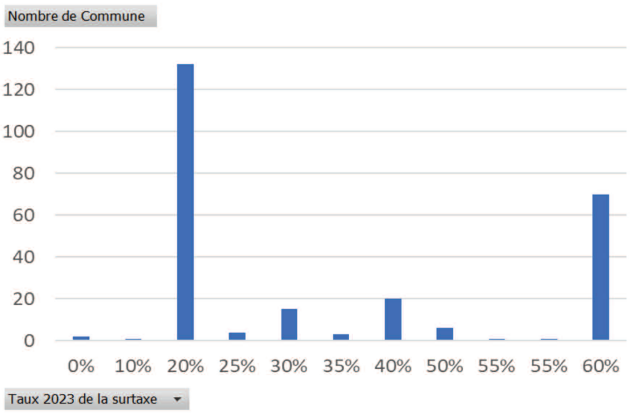
(5) Rapport au Sénat n° 274 (2022-2023) de M. Jean-Baptiste BLANC, fait au nom de la commission des finances, déposé le 25 janvier 2023.

(6) La somme du taux de taxe d'habitation de la commune et du taux de taxe d'habitation de la commune multiplié par le taux de la majoration ne peut excéder le taux plafond de taxe d'habitation prévu à l'article 1636 B septies du CGI.

(7) https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/Etudes%20et%20statistiques/Fiscalit%C3%A9%20locale/DGFiP_D%C3%A9lib%C3%A9rations%202022_VF2.pdf

touristiques, soumises à une pression budgétaire forte, ont saisi l'opportunité de la surtaxe pour augmenter les recettes nécessaires à l'accueil des populations temporaires tandis que les communes des grandes agglomérations y ont moins recours car elles bénéficient des services de la métropole voisine. La question du logement est-elle prioritaire dans les choix ? L'élargissement des périmètres changera-t-il la donne ?

Graphique 7 : Nombre de communes ayant voté une surtaxe de THRS, selon le taux voté en 2023



Source : *D'après délibérations fournies par DGCL.*

• Analyse des motifs avancés pour recourir à la THRS dans les communes touristiques

On rappelle que depuis 2023, toutes les communes peuvent à nouveau faire évoluer le taux de base de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, qui avait été gelé depuis 2019. Cette évolution a des conséquences sur les taux des taxes foncières selon la règle de lien. En ce qui concerne la surtaxation de la taxe d'habitation des résidence secondaires, la loi de finances pour 2023 validée par décret n° 2023-822 du 25 août 2023 a élargi le périmètre des zones tendues et porte à 3697 le nombre de communes concernées par cette possibilité [8]. Cette disposition s'appliquera à partir de 2024, pour les délibérations prises avant le 1er octobre 2023. L'élargissement du périmètre concerne majoritairement les communes de moins de 50 000 habitants situées hors zone urbaine continue dans des régions touristiques, le long du littoral et en montagne. Notre focus portera donc sur ces communes. Il faut toutefois être attentif au fait que la situation des communes urbaines ne peut être assimilée à celle des communes visées et dites « touristiques ». De même les communes concernées par le décret ne sont pas représentatives de l'ensemble des communes touristiques françaises.

• ***Les instances nationales*** (IGF/CGEDD/IGA, 2022 ; Le Meur et Rolland, 2023 ; entre autres) ***justifient la surtaxation des résidences secondaires et l'élargissement de son périmètre*** comme un élément d'incitation à la remise sur le marché des logements sous-occupés de façon à répondre aux besoins de logements des actifs sur le territoire.

La logique mécanique est claire : le surcoût de détention d'une résidence secondaire devrait encourager le propriétaire à la vendre ou la mettre en location pour obtenir des recettes de façon à amortir ce surcoût. Ce mécanisme fonctionne surtout lorsque le ménage ne dispose pas de revenus importants.

(8) https://www.declaloc.info/3697-communes-en-zone-tendue/

Il est probablement indolore pour les 34% de propriétaires aisés [9], accentuant les inégalités. Il faut également considérer l'alternative de la résidence secondaire pour ces ménages : pour être efficace, la surtaxe doit rivaliser avec le coût alternatif des vacances. Dans de nombreuses communes la cotisation moyenne ne dépasse pas 500€, une augmentation de 60 % la porterait à 800€. En Haute Savoie la contribution moyenne peut atteindre 1300€/foyer fiscal et l'augmentation de 60 % la porterait à 2100€. Au prix actuel des locations de vacances (+ 1000€/ semaine pour 4 personnes en Ardèche en mobil home en juillet) la surtaxe n'est ni incitative ni dissuasive. Conscients de ce fait, les arguments nationaux prétendent que ces recettes fiscales nouvelles peuvent aider au développement de politiques communales « actives » d'intervention sur les marchés fonciers et immobiliers : achat de foncier stratégique, soutien à la construction de logements sociaux ou abordables via les offices fonciers solidaires, aide la rénovation de logements anciens…

Dans les communes touristiques, les élus concernés sont divisés [10]. Certains souhaitent se saisir de cette aubaine pour augmenter leurs recettes fiscales mises à mal par les récentes restrictions budgétaires et par la crise sanitaire. D'autres mettent en avant le pouvoir d'investissement qu'elles apportent au profit des habitants en résidence principale (école, salle des fêtes) d'autres enfin regrettent l'impact négatif sur les résidents temporaires qui portent l'économie locale.

• *Des recettes fiscales supplémentaires : la recherche d'un équilibre structurel ?*

Les budgets des communes touristiques font l'objet de statistiques spécifiques : elles ont été identifiées comme supportant des charges particulières. Elles bénéficient d'ailleurs d'une dotation spécifique de l'Etat. Le rapport 2008 de la Direction du Tourisme (de Biasi, 2006) était alarmant. Pourtant si l'on regarde les budgets pour 2021 (source DGCL), le niveau élevé des dépenses de fonctionnement par habitant (en comparaison avec le niveau moyen de l'ensemble des communes) est compensé par un niveau élevé de recettes fiscales, et conduit à une épargne brute par habitant sensiblement identique à celle de l'ensemble des communes. Ce sont les communes touristiques de moins de 10 000 habitants qui paraissent surtout fragilisées et les communes touristiques de montagne qui supportent des investissements lourds et d'importantes dépenses d'entretien des équipements mis en place. La suppression de la taxe d'habitation, qui était une des premières sources de recettes fiscales, ne les concerne toutefois que peu puisque la THRS est maintenue et concerne souvent de 30 à près de 50 % de leur parc de logement. Ces communes sont surtout soumises à des pressions et aléas qui rendent leur situation fragile. La crise sanitaire a d'une part réduit l'activité commerciale privée (confinement), mais aussi privé les communes de certaines recettes fiscales (CET, taxes de séjour) alors que les dépenses étaient maintenues. Au-delà, ces communes sont exposées aux risques naturels (érosion du trait de côte, tempêtes, feux de forêt, tremblement de terre…) qui rendent nécessaires des investissements de précaution et, pour les communes de montagne, réduit leurs activités. La surtaxation

(9) Source INSEE, 2021.

(10) Cette partie s'appuie sur les nombreux articles de presse qui rendent compte des paroles d'élus et sur des analyses mentionnées en référence

des résidences secondaires apparait, dans ce contexte, comme une ressource supplémentaire pour garantir les risques, plus qu'elle ne contribue aux équilibres structurels des communes concernées. Ce constat moyen ne présume pas de situations municipales individuelles qui peuvent être beaucoup plus fragiles.

• Ceux qui payent sont-ils bénéficiaires ?

La surtaxe sur les résidences secondaires se justifie au regard des dépenses nouvelles qu'elle permet. Les recettes abondent le budget général des communes, sans affectation. Les communes ont donc une large palette d'intervention possible. Elles peuvent améliorer les services rendus lors de l'arrivée des touristes qui rend nécessaire un surdimensionnement relativement à la population permanente, elles peuvent améliorer les services à la population permanente (écoles, salles de sports, services de santé, etc..) ; elles peuvent aussi prévenir les risques, comme il a été mentionné ci-dessus. Les communes de montagne, en particulier, sont en train de reconvertir leurs équipements touristiques de station de ski en station nature. Pour mesurer la « justice sociale » entre les contributeurs et les bénéficiaires, et juger de la pertinence des choix à moyen terme, les effets de cycle entre les dépenses publiques et les recettes fiscales induites sont à prendre en compte. La réalisation de certains services a un effet stimulant sur l'attractivité économique qui régénère des fonds au profit des habitants permanents. D'autres mesures ont pour objet de pallier des situations préjudiciables immédiates. Un équilibre à moyen terme doit être trouvé. Les politiques de logement à l'échelle communale ne semblent pas, encore, être mises à l'agenda. Le périmètre communal peut paraitre trop restreint, ainsi que les moyens humains, pour atteindre ces objectifs. La surtaxe sur les résidences secondaire parait ainsi plus adaptée à un raisonnement à l'échelle intercommunale.

• Les résidents temporaires et l'économie locale ?

Si les rapports publics ont souligné les difficultés supportées par les communes touristiques lors de la crise sanitaire, ils n'abordent pas, à notre connaissance dans leur préconisation sur la THRS, l'impact des résidences secondaires sur les équilibres territoriaux (voir Aguer et Vergeau, 2009). Nous ne reviendrons pas sur cette géographie des flux, sauf pour souligner que les propriétaires des résidences secondaires ont une implication régionale forte et garantissent, sur la durée, une grande partie de l'économie locale de ces communes. L'INSEE s'est penché sur le profil des propriétaires des résidences secondaires. Des enquêtes sont menées dans de nombreuses régions. Certes les propriétaires sont souvent franciliens, et les ménages résidant à l'étranger comptent pour 10% en moyenne nationale (la Côte d'Azur fait figure d'exception). L'étude nationale de l'INSEE (2021) montre qu'une grande majorité de propriétaires de résidences secondaires habite à moins de trois heures de route. En Bretagne (Cors et al., 2023) la moitié réside dans la région ou la région Pays de la Loire. Dans les départements concernés par l'extension du périmètre des communes ciblées par la surtaxe de THRS une forte proportion de propriétaires réside dans le département où ils ont leur résidence secondaire (88 % dans le Finistère, 82 % dans le Morbihan et 74 % dans les Côtes-d'Armor). En PACA la proportion de propriétaires régionaux est de 40%. On retrouve ces proportions dans la plupart des régions touristiques. Ces résidences secondaires sont souvent concentrées dans des espaces où il n'y a pas d'autres sources de revenu. Ces propriétaires créent des interrelations territoriales qui induisent des transferts de richesse : les résidents des métropoles alimentent, par les résidences secondaires, les territoires touristiques (voir Talandier, 2023).

Un pari de la surtaxe de la THRS, si elle atteint ses objectifs, est de substituer aux résidents secondaires qui apportent leurs revenus urbains, des habitants aux revenus modestes éloignés de leur lieu de travail. Dans les deux cas, il faut considérer ces objectifs à une échelle plus large que le territoire du prélèvement de l'impôt. L'enjeu n'est-il pas de réconcilier les résidents et leurs activités !

Conclusion

Les tendances de la fiscalité locale pour 2023 et 2024 sont à l'alourdissement de la charge fiscale sur les propriétaires et les détenteurs de résidences secondaires. S'il faut relativiser ces augmentations taxe par taxe, la charge globale pour le propriétaire augmente sensiblement. Elle risque d'écarter de la propriété les ménages aux revenus les plus faibles, au profit d'autres dont la sociologie mériterait d'être étudiée, et ce sans atteindre l'objectif de production de logement dans les zones de marché immobilier tendu. Des analyses d'impact des politiques fiscales devront être menées à l'échelle des communes afin de mesurer la réalité des effets recherchés et le risque d'être confronté à des effets inattendus, voire contraires.

L'actualisation des valeurs locatives pourra-t-elle remettre de l'ordre dans des évolutions dont on ressent la limite actuelle ? Il faut attendre les conclusions des analyses lancées par le gouvernement pour en mesurer l'effet clarificateur, pour une meilleure justice sociale

Il reste que la dichotomie entre propriétaires et occupants ne doit pas être prise à la légère. La fiscalité foncière pose aujourd'hui un problème en termes de démocratie locale et de responsabilité de la gestion budgétaire locale. En revanche elle crée des liens territoriaux et des solidarités qui doivent être considérés dans les décisions publiques locales et sur lesquelles elles peuvent s'appuyer pour répondre aux enjeux environnementaux et sociétaux.

RÉFÉRENCES

• Aguer O . (Insee), Vergeau E. (Dre) (2009) « Les résidences secondaires : une composante du développementet de l'attractivité de la région » *Décimal* n° 288 INSEE Poitou Charente.

• Charmes E. (2011) La Ville émiettée. *Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Presses Universitaires de France.

• Châtel F., Cochez N., de Bellefont M.P./ INSEE (2021) « Deux résidences secondaires sur trois sont détenues par un ménage de 60 ans ou plus », *INSEE* première n° 1871.

• Cour des comptes (2023) *Les taxes foncières*, rapport S2023-0028 https://www.ccomptes.fr/fr/documents/63540

• Cros L., Lardoux J.-M. (Insee), Crublet J., Fontès-Rousseau C. (DREAL) (2023) « Indicateurs-clés sur le parc de résidences secondaires en Bretagne et sur leurs détenteurs » *INSEE Chiffres détaillés et Insee Analyses Bretagne n° 117.*

• De Biasi C. (2008) *Tourisme et finances locales*, rapport de la Directin du Tourisme, Bureau de la Stratégie, de la Prospective, de l'Evaluation et de la Recherche.

• Debrosse Ph. Et al. (2022) *Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental*, rapport IGF n° 2022-M-014-03 / CGEDD n° 014319-01 /IGA n° 22017R.

• DGFip (décembre 2022) *Les délibérations de fiscalité directe locale des communes pour 2022*, Statistique nationale sur les délibérations applicables en 2022 https://www.collectiviteslocales.gouv.fr/files/Accueil/Etudes%20et%20statistiques/Fiscalit%C3%A9%20locale/DGFiP_D%C3%A9lib%C3%A9rations%202022_VF2.pdf

• DGFiP Data (Août 2023) *Taux de fiscalité directe locale votés en 2023 par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre*.

• Le Meur A. et Rolland V. (2023) *les moyens de faire baisser les prix du logement en zones tendues (hors Île-de-France)*, rapport d'information à l'Assemblée Nationale n°1083.

• Pouillaude A. (2019) *Panorama de la fiscalité à effet de levier sur le foncier*, CEREMA https://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/211207_panoramaff_cle2d116f.pdf

• Talandier, M. (2023). « Les systèmes productivo-résidentiels » dans : M. Talandier, *Développement territorial: Repenser les relations villes-campagnes* (pp. 161-172). Paris: Armand Colin.

BULLETIN D'ABONNEMENT

LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

A compléter et renvoyer avec si nécessaire les informations pour un dépôt sur Chorus à :
Infodium C/O Corlet Logistic - Service abonnement : ZA La Tellerie CS 20016
61438 FLERS CEDEX - abonnement@infodium.fr - Tél : 02 31 59 25 00

☐ **1 an, 11 numéros papier + 1 ou 2 fiches techniques par numéro + 1 accès numérique (base de données éditoriale) sur www.financierterritorial.fr**
au prix de 547,50 HT - **559 € TTC**

Ci-joint mon règlement par :
☐ Chèque à l'ordre d' **INFODIUM**
☐ Mandat administratif/à réception de facture

Raison sociale : .....
Nom : ..... Prénom : .....
Fonction : .....
Adresse : .....
.....
.....
Code Postal : ..... Ville : .....
Téléphone : ..... Fax : .....
E-mail **(Obligatoire)** : .....

Cachet/Date/Signature

Conformément à la loi « Informatique et Libertés », vous disposez d'un droit d'accés et de rectification aux informations vous concernant.

Infodium - SAS au capital de 4 200 euros - Siret : Paris B 494 345 309 00038 - 69, avenue des Ternes 75017 Paris - tél : 09 81 07 95 76 - Tarif applicable en 2023.

Revue de presse

La DGCL publie un bilan de la répartition de la DGF en 2023

La DGCL a publié fin juillet un bilan de la répartition de la DGF 2023. Le document commente les facteurs d'évolution du montant global de la DGF, la répartition de la dotation entre les différentes enveloppes, les montants moyens perçus par habitant selon les strates, les types d'intercommunalité… Ce bilan redéfinit par ailleurs le mode de calcul des différentes parts de la dotation, analyse les notions de potentiel fiscal et financier des communes ainsi que d'effort fiscal et présente les impacts résultant de la réforme en cours d'application de ces critères.

Total DGF 2023	26,9 milliards €
Communes	45,8 %
EPCI	23,5 %
Départements	30,7 %

Source : *Bilan de la répartition de la dotation globale de fonctionnement en 2023.*

Le total de la DGF s'élève à 26,9 milliards d'euros en 2023, une progression d'un peu plus de 300 millions (environ 1 %) par rapport à 2022 qui profite principalement aux communes et en particulier aux dotations liées à la péréquation.

	Montant en mds €	△ 2022/2023
DGF forfaitaire des communes	6,8	+ 0,3
Dotation de solidarité urbaine (DSU)	2,7	+ 3,5 %
Dotation de solidarité rurale (DSR)	1,9	+ 10,3 %
Dotation nationale de péréquation	0,7	+ 0,0 %
Dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM)	0,37	+ 10,1 %

Source : *Bilan de la répartition de la dotation globale de fonctionnement en 2023.*

La stabilité globale de la DGF forfaitaire masque des évolutions contrastées selon les communes : elle augmente ainsi pour 45,5 % des d'entre-elles mais diminue pour une proportion quasi identique (44,5 %) et reste stable pour les 10 derniers pourcents. On remarque par ailleurs qu'en 2023, 833 communes n'ont reçu aucune dotation, un chiffre en baisse de moitié environ par rapport à l'an passé.

La hausse globale de la dotation d'intercommunalité est également contrastée selon le type de structures : + 0,71 % pour les métropoles et communautés urbaines mais + 9,96 % pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle.

Le rapport complet de la DGCL est disponible en ligne sur le site collectivites-locales.gouv.fr.

Un guide de la DGFiP et du CNFPT pour aider à maîtriser les risques financiers et comptables des petites communes

Sous forme de « dix questions à se poser », la DGFiP et le CNFPT ont publié en mai dernier un livret en trois parties sur la maîtrise des risques financiers et comptables à destination des communes de moins de 1 000 habitants. La première partie du guide aide les communes à s'interroger sur l'encadrement de l'organisation financière et comptable en réfléchissant à la répartition des charges, aux habilitations et au fonctionnement des régies. La deuxième partie porte sur les procédures et en particulier sur les principes de la dépense publique, la commande publique, le recouvrement des recettes et l'attribution des subventions. Enfin, le guide conduit les communes à s'interroger sur la sécurité informatique avec une analyse des usages de la messagerie, des habilitations informatiques et des risques d'escroquerie sur les virements.

Ce guide est disponible en ligne sur le site collectivites-locales.gouv.fr.

Fitch : les finances des départements se dégradent en 2023 mais leur notation est préservée

Dans un communiqué de presse daté du 7 septembre l'agence de notation Fitch Ratings constate un affaiblissement de la performance financière des départements pour l'année 2023. Cette situation s'explique par la forte baisse du produit des droits de mutation à titre onéreux mais l'agence indique qu'elle n'envisage pas d'actions négatives sur les notes, les scenarii de l'agence ayant déjà intégré une prévision de diminution de 15 % en moyenne des DMTO pour les départements, avec des modulations selon les spécificités des uns et des autres. Fitch Ratings note 7 départements français ainsi que la ville de Paris et la métropole de Lyon.

Le communiqué de presse est disponible en ligne sur le site de l'agence : https://www.fitchratings.com.

5,6 milliards d'euros de dépenses d'énergie pour les collectivités en 2022 selon la Banque Postale

Dans sa collection *Accès Territoires*, la banque postale a publié en juin dernier une étude sur l'inflation énergétique et l'évolution des dépenses énergétiques des collectivités territoriales intitulée « *Inflation énergétique : accélérateur de la transition ?* ».

Après une analyse globale des marchés de l'énergie, on peut notamment y lire que les dépenses d'énergie (électricité, combustible, carburant et chauffage urbain) de l'ensemble des collectivités a progressé de 27 % entre 2021 et 2022 pour atteindre 5,6 milliards d'euros. La Banque postale indique que les deux tiers de cette hausse proviennent des budgets communaux (avec 12 euros supplémentaires par habitant) et que les communes de 3 500 à 100 000 habitants sont les plus impactées.

D'une manière générale, les dépenses énergétiques représentent en moyenne 3,9 % des recettes de fonctionnement des communes (tous budgets confondus) mais plus de 5 % de celles-ci dans près d'un tiers d'entre elles. L'étude montre également des disparités géographiques importantes, avec des dépenses par habitant inférieures à 68 € par habitant dans 14 départements alors qu'elles sont supérieures à 109 € par habitant dans 14 autres (dans les zones de montagne notamment).

Accès Territoires n° 13 est disponible en ligne sur le site de la banque postale dans la rubrique Études sur les finances locales / accès territoires.

Un léger accroissement des délais de paiement des collectivités en 2022

Le rapport annuel de l'observatoire des délais de paiement, publié en juin 2023, constate une légère augmentation de ces délais en 2022, pour chaque type de collectivités territoriales à l'exception de la Corse.

Le délai de paiement des communes atteint ainsi 19,5 jours, celui des départements 19,3 jours et celui des régions 26,3 jours. Comme l'an passé, on constate une corrélation entre le délai de paiement et la taille des collectivités ou des intercommunalités, celui-ci s'allongeant avec l'augmentation du nombre d'habitants, sauf pour les plus grandes d'entre-elles (communes de plus de 100 000 habitants et métropoles). On constate également de fortes disparités entre collectivités, comme en témoignent les écarts entre la moyenne et la médiane.

Délai global de paiement (DGP) 2022 en nombre de jours	Moy. DGP	Med. DGP	Dernier décile DGP
Régions	**26,3**	**21,6**	**39,2**
Départements	**19,3**	**17,7**	**27,3**
Communes	**19,5**	**13,0**	**25,0**
< 500 hab.	*19,5*	*13,0*	*25,0*
500 - 3 999 hab.	*16,3*	*13,8*	*25,2*
4 000 - 9 999 hab.	*21,0*	*19,2*	*32,7*
10 000 - 49 999 hab.	*25,1*	*23,0*	*38,3*
50 000 - 99 999 hab.	*27,2*	*26,2*	*40,9*
> 100 000 hab.	*24,2*	*20,9*	*34,9*
Corse	**19,2**	**19,2**	**19,2**
Groupements à fiscalité propre	**22,4**	**19,1**	**30,5**
dont communautés de communes	*20,0*	*17,9*	*29,0*
dont communautés d'agglomération	*25,3*	*23,6*	*32,9*
dont communautés urbaines	*26,5*	*23,8*	*33,9*
dont Métropoles	*24,3*	*21,7*	*35,0*

Source : *Observatoire des délais de paiement, rapport annuel 2022, Banque de France, mai 2023.*

Le rapport, qui analyse également les délais de paiement des autres acteurs publics et du secteur privé, est disponible sur le site de la Banque de France à l'adresse suivante : https://publications.banque-france.fr.

La Banque Postale publie sa note de conjoncture sur les finances locales en 2023

Dans ce document mis en ligne fin septembre sur son site, la Banque Postale réalise une projection à fin d'année sur les comptes des collectivités, dans leur ensemble et par niveau. Elle annonce notamment dans ce document une diminution sensible de l'autofinancement par rapport à celui de 2022 et elle anticipe de profonds changements dans l'évolution des finances locales, liés au contexte national mais également aux réformes importantes en cours et à venir dans le mode de financement des acteurs publics locaux.

La note est disponible en ligne sur le site de la banque postale : https://www.lapostegroupe.com/fr/actualite/note-de-conjoncture-sur-les-finances-locales-2023

LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL
www.financierterritorial.fr

Législation et réglementation

Le décret 2023-822 du 25 août précise le champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants

La liste des communes dans lesquelles la taxe annuelle sur les logements vacants (TLV) est applicable a été mise à jour par le décret n° 2023-822 du 25 août dernier. Cette liste est fortement élargie par rapport à la précédente, avec 3694 communes désormais concernées contre un peu plus d'un millier jusqu'alors. Cette évolution résulte de l'application de l'article 73 de loi de finances pour 2023 qui a étendu le champ d'application de la taxe aux communes touristiques qui, sans appartenir à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants, sont confrontées à un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements générant des difficultés importantes d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel.

Cette évolution impacte la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, celle-ci pouvant être majorée (de 5 % à 60 % maximum) dans les communes où s'applique la TLV. Les communes souhaitant appliquer cette majoration en 2024 devaient délibérer avant le 1er octobre 2023.

Les communes entrant dans le nouveau périmètre et qui avaient précédemment institué la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) sont également affectées : cette taxe disparaît alors (elle ne peut être instaurée que dans les communes non soumises à la TLV) et les possibilités de majoration sur la THRS ne permettent pas toujours de compenser le manque à gagner en résultant. L'État a indiqué que la perte de recettes éventuelle liée à cette disparition de la THLV serait compensée par un prélèvement sur recettes dans le cadre de la loi de finances pour 2024.

Une circulaire pour généraliser la dématérialisation des demandes de DETR et de DSIL et en simplifier l'instruction

La ministre chargée des collectivités territoriales a signé le 22 août dernier une circulaire à destination des Préfets visant à faciliter l'attribution de la DETR et de la DSIL en 2024. Le document précise en introduction que début juillet, l'État avait déjà engagé près de 80 % des crédits 2023 ouverts pour ces deux dotations, soit 1,2 milliard d'euros relatifs à environ 16 800 projets d'investissement.

Le texte annonce également qu'en 2024, l'ensemble des demandes devra être dématérialisé sur la plateforme « démarches simplifiées », déjà été très largement utilisée cette année. Dans ce contexte, la circulaire propose aux préfets un formulaire unique et simplifié pour les deux dotations. La trame, présentée en annexe, est allégée bien qu'elle intègre, outre les éléments classiques sur les projets à financer, de nouvelles demandes d'informations destinées à l'auto-évaluation de l'impact environnemental des projets afin de permettre une analyse statistique au niveau national.

Cette proposition de simplification s'appuie sur des pratiques déjà constatées au sein de certaines préfectures et l'instruction insiste sur la nécessité de limiter au strict minimum les

informations complémentaires (au-delà de la trame proposée) qui pourraient être demandées aux collectivités.

Mise à jour partielle du tome 1 de de la M22 relatif au cadre comptable

Outre le plan de compte au 1er janvier 2023, la note d'instruction du 6 juin 2023 diffuse les travaux de mise à jour de la première partie de l'instruction budgétaire et comptable M22, relative au cadre comptable, en cours de réécriture.

La note, mise en ligne sur le site collectivites-locales.gouv.fr début juillet, présente ainsi l'instruction réécrite jusqu'aux commentaires relatifs aux comptes de la classe 5 inclus. Cette diffusion partielle vise à mettre à disposition des établissements sociaux et médico-sociaux, de façon anticipée, des commentaires consolidés actualisés, dans l'attente de la publication ultérieure de l'instruction codificatrice complète, par arrêté.

Études et statistiques

La DGFiP analyse les taux de fiscalité directe votés en 2023 par les communes et EPCI à fiscalité propre

La DGFiP vient de publier une étude comparant les taux de fiscalité directe locale votés en 2023 par les communes et EPCI à fiscalité propre à ceux de 2022. Le document analyse l'évolution réelle des taux de la taxe sur le foncier bâti (TFB), sur le foncier non bâti (TFNB), de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE).

On constate ainsi qu'entre 2022 et 2023, plus de 80 % des communes et intercommunalités ont reconduit leurs taux de fiscalité directe locale. Pour les communes cette constatation est valable quelle que soit la strate démographique et particulièrement marquée pour les communes de moins de 500 habitants.

% de reconduction des taux de fiscalité	TFB	TFNB	THRS	CFE
Communes	84,7	86,4	85,7	89,2
Intercommunalités	81,3	87,3	85,3	85,3

La DGFiP indique également que les hausses de taux sont majoritairement inférieures à un point pour les communes et intercommunalités avec toutefois des hausses légèrement plus marquées pour ces dernières.

% des communes et EPCI ayant pratiqué des hausses de moins de 1 point sur les taux de fiscalité	TFB	TFNB	THRS	CFE
Communes	52,6	50,0	89,3	82,8
Intercommunalités	62,3	57,4	52,2	61,4

L'étude de la DGFiP est disponible sur le site collectivites-locales.gouv.fr dans la rubrique Finances locales/Fiscalité locale/ Taux de fiscalité directe locale votés par les collectivités.

La loi du 20 juillet 2023 vise à faciliter la mise en œuvre du ZAN et à renforcer l'accompagnement des élus locaux

La loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux a été promulguée le 20 juillet dernier. Sans remettre en cause les objectifs préalablement fixés en matière d'artificialisation des sols (- 50 % d'ici à 2031 et zéro artificialisation nette en 2050), ce nouveau texte aménage en partie les dispositions précédentes afin d'aider les élus à concilier sobriété foncière et développement du territoire et de répondre à leurs remarques sur la mise en œuvre du zéro artificialisation nette (ZAN) depuis la promulgation de la loi Climat et résilience du 22 août 2021.

Le texte apporte en particulier des souplesses aux élus en matière de délais d'adaptation des documents d'urbanisme, met à disposition des outils pratiques tels que des droits de préemption urbains élargis ou des possibilités de sursis à statuer sur certains projets qui mettraient les communes en difficulté pour l'atteinte de leurs objectifs… Il cherche également à mieux prendre en considération les spécificités territoriales en améliorant l'intégration dans les objectifs locaux des grands projets d'utilité publique d'envergure nationale ou européenne (pour lesquels un forfait de 12 500 hectares est défini au niveau national) ou encore en aidant à la préservation des terres dédiées à l'agriculture, en particulier durable. On notera également la création d'une garantie dite « rurale » d'un hectare (et jusqu'à deux pour les communes nouvelles) pour toutes les communes couvertes par un PLU ou un document en tenant lieu d'ici à août 2026, cette garantie pouvant être mutualisée à l'échelle intercommunale.

Le nouveau texte de loi cherche également à améliorer la concertation. Une instance de coordination régionale, la « conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols » est ainsi créée ; elle rassemblera des représentants des communes et EPCI en charge de la compétence urbanisme et planification ainsi que des représentants des départements (à titre consultatif) et de l'État. Elle se réunira sur tous les sujets relatifs à la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols et devra notamment être consultée sur la qualification des projets d'envergure nationale ou européenne et des projets d'envergure régionale. Les conférences régionales devront remettre au Parlement un rapport sur la consommation foncière et la réalisation des objectifs ZAN entre le 1er janvier et le 30 juin 2027 puis, au plus tard le 1er janvier 2031, un bilan de l'application de la loi et de l'adéquation entre la consommation d'espaces naturels et les besoins fonciers constatés. La loi crée également des commissions de conciliation régionales qui pourront être saisies en cas de désaccord sur la liste des projets d'envergure nationale ou européenne.

Plusieurs décrets sont néanmoins encore attendus afin de préciser certaines dispositions qui n'ont finalement pas été intégrées dans le texte législatif. Il s'agit en particulier de définir les modalités précises de la territorialisation des objectifs de sobriété foncière, les périmètres d'intervention respectifs des régions et du bloc communal ou encore de préciser la composition et les modalités de fonctionnement des commissions régionales de conciliation. Un arrêté du ministre chargé de l'urbanisme devra également recenser les projets

d'envergure pour lesquels la consommation d'espaces naturels sera intégrée dans l'enveloppe nationale.

Les textes avancent donc mais le gouvernement a déjà annoncé qu'il faudra maintenant travailler sur le financement du ZAN et sa fiscalité. Dans le dernier article du texte de loi, il est d'ailleurs demandé au Gouvernement une analyse des outils fiscaux existants incitant à l'artificialisation des sols et, à l'inverse, de la fiscalité environnementale existant ou pouvant être mobilisée pour atteindre les objectifs nationaux. Des accompagnements budgétaires seront peut-être également nécessaires pour les communes menant des opérations de renaturation.

Guides et outils

Le fichier de recensement des éléments d'imposition (REI) a été mis en ligne par la DGFiP

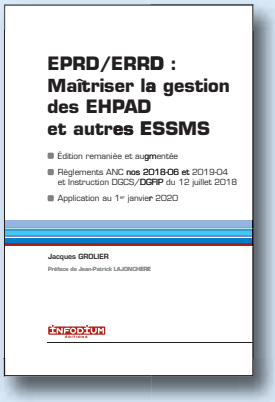
Début juillet, la DGFiP a mis en ligne sur data.gouv le fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe (REI) pour 2022. Le REI détaille l'ensemble des données de fiscalité directe locale pour chaque taxe et pour les communes, syndicats et assimilés, intercommunalités, départements et régions. Il constitue un outil important de simulation et d'aide à la décision pour l'État, notamment dans le cadre des réformes de la fiscalité directe locale.

Le REI permet également à la DGCL de calculer les attributions individuelles de DGF et alimente le volet fiscal des fiches de situation financière individuelle mises à disposition du grand public. Enfin, à l'aide d'outils d'intelligence artificielle, il est utilisé pour prévoir les potentielles difficultés financières des communes.

Le fichier est téléchargeable sur le site data.gouv.fr.

INFODIUM
ÉDITIONS

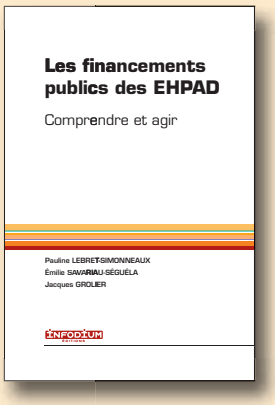
EPRD/ERRD : Maîtriser la gestion des EHPAD et autres ESSMS



- Budget et comptabilité
- Analyse économique et financière
- Pilotage

Par **Jacques GROLIER**
Préface de **Jean-Patrick LAJONCHERE**

Le guide indispensable pour financer votre EHPAD



- Connaître le financement des établissements, les enjeux et les acteurs
- Comprendre le modèle de tarification et les bases de l'analyse financière
- Remplir les maquettes EPRD et ERRD et suivre les indicateurs financiers

Par **Pauline LEBRET-SIMONNEAUX,**
Émile SAVARIAU-SÉGUÉLA,
Jacques GROLIER

BON DE COMMANDE

A retourner à Infodium, 69, avenue des Ternes 75017 Paris ou par télécopie au 01 70 24 82 60

INFODIUM ÉDITIONS
www.infodium.fr

	HT	TTC
☐ **OUI,** Je commande ..... exemplaire(s) du livre « ***EPRD/ERRD : Maîtriser la gestion des EHPAD et autres ESSMS*** » par Jacques GROLIER, 410 pages. (ISBN 978-2-9559203-6-7) TVA : 5,5 %	71,09	**75,00**
☐ **OUI,** Je commande ..... exemplaire(s) du livre « ***Les financements publics des EHPAD : comprendre et agir*** » Par Pauline LEBRET-SIMONNEAUX, Émile SAVARIAU-SÉGUÉLA, Jacques GROLIER 270 pages. (ISBN 978-2-9559203-8-1) TVA : 5,5 %	71,09	**75,00**
Participation forfaitaire aux frais de port **6,00 euros** (à partir de 2 commandes : **10 euros** TTC). TVA : 20 %		
	Total	

☐ Mme, ☐ Mlle, ☐ M.

Nom : ..... Prénom : .....

Établissement : .....

Fonction : .....

Adresse : .....

Code Postal : ..... Ville : .....

Téléphone : ..... Fax : .....

E-mail : .....

Je règle par :
☐ Chèque bancaire ou postal à l'ordre d'**INFODIUM**.
Je recevrai une facture justificative.

☐ A réception de facture (avec RIB)

Cachet / Signature

INFODIUM ÉDITIONS
69, avenue des Ternes 75017 Paris
Tél. : 09 81 07 95 76 - Fax : 01 70 24 82 60
couriel : infodium@infodium.fr

BULLETIN D'ABONNEMENT

LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

A compléter et renvoyer avec si nécessaire les informations pour un dépôt sur Chorus à :
Infodium C/O Corlet Logistic - Service abonnement : ZA La Tellerie CS 20016
61438 FLERS CEDEX - abonnement@infodium.fr - Tél : 02 31 59 25 00

☐ **1 an, 11 numéros papier**
+ 1 ou 2 fiches techniques par numéro
+ 1 accès numérique (base documentaire) sur www.financierterritorial.fr
au prix de 547,50 HT - **559 € TTC**

Ci-joint mon règlement par :
☐ Bon de commande/réf. Chorus jointe
☐ Chèque à l'ordre d'INFODIUM, une facture justificative sera envoyée
☐ Mandat administratif/Réception de facture

Conformément à la loi « Informatique et Libertés », vous disposez d'un droit d'accés et de rectification aux informations vous concernant.

Infodium - SAS au capital de 4 200 euros - Siret : Paris B 494 345 309 00038 - 69, avenue des Ternes 75017 Paris - tél : 09 81 07 95 76 - Tarif applicable en 2023.

Raison sociale : .....

Nom : ..... Prénom : .....

Fonction : .....

Adresse : .....

.....

.....

Code Postal : ..... Ville : .....

Téléphone : ..... Fax : .....

E-mail **(Obligatoire)** : .....

Cachet/Date/Signature

LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

Octobre 2023 - N° 391
Cahier N° 2

FICHE TECHNIQUE

L'élaboration d'un pacte financier au sein d'un établissement public territorial sans fiscalité propre : la recherche de mécanismes protecteurs de contribution au financement des investissements

Par Paul RIFFAUD

SOMMAIRE

• L'élaboration des pactes financiers au sein des établissements publics territoriaux : des objectifs communs à l'ensemble des intercommunalités

• Pour les Territoires, concevoir un pacte financier implique de s'appuyer sur un nombre restreint d'outils

• Dans ce contexte, comment faire du FCCT un outil équilibré tant de contribution au financement des investissements territoriaux que de protection des communes ?

• Définir un calendrier de mise en application des mécanismes de contribution réaliste et facilitateur

LA LETTRE DU FINANCIER TERRITORIAL, publication éditée par INFODIUM, SAS au capital de 4 200 euros - siret : Paris B 494 345 309 00038 - 69, avenue des Ternes - 75017 PARIS - Tél : 09 81 07 95 76 - Fax : 01 70 24 82 60 infodium@infodium.fr - Mensuel - 11 numéros par an - Abonnement : 559 € - prix au numéro : 57 € - Directeur de la publication et de la rédaction : Laurent Queinnec - Conseiller scientifique : Robert Hertzog - Abonnements : Infodium C/O Corlet Logistic - Service abonnement - ZA La Tellerie CS 20016 61438 FLERS - CEDEX abonnement@infodium.fr Tél : 02 31 59 25 00 - n° de CPPAP 0624 T 84973 n° ISSN : 0993-104X - Dépôt légal à date de parution - Conception graphique : Studio 2a - Imprimeur : Créatis à 78770 Thoiry - © INFODIUM reproduction interdite pour tous pays, sauf autorisation de l'éditeur. www.financierterritorial.fr.

Transcrits dans un pacte financier, les mécanismes de financement des investissements trouvent toute la légitimité nécessaire à leur application dans la durée, en miroir des besoins générés par la programmation des opérations. L'exemple des établissements publics territoriaux de la petite couronne francilienne, créés au 1er janvier 2016, est à ce titre éloquent, dans la mesure où ces derniers doivent s'appuyer sur un nombre de leviers plus restreints que ceux alloués à l'intercommunalité à fiscalité propre pour faire face à des besoins d'investissement très importants. Il en résulte une quête de solutions nouvelles pour financer la déclinaison des projets de territoire, et investir de façon pérenne et sécurisée à la hauteur des besoins de la population.

Les établissements publics territoriaux (EPT) ont été créés au 1er janvier 2016 dans le cadre de la réforme de la carte intercommunale consécutive à la mise en œuvre de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Ils sont au nombre de 11, sur des bassins de population comptant au moins 300 000 habitants, et couvrent intégralement la zone dense de l'Île-de-France sur un territoire de près de 130 communes hors Paris.

Les Territoires sont aujourd'hui pleinement installés dans la vie de nos concitoyens, au travers de leur double rôle de gestion des services publics de proximité ainsi que de mise en œuvre de compétences stratégiques et de planification. Dans ce cadre, ils interviennent en faveur de l'amélioration du cadre de vie, de l'attractivité, ainsi que de la cohésion sociale et économique, qu'il s'agisse de la gestion d'équipements culturels et sportifs, de voiries, de réseaux d'eau potable et d'eaux usées, ou encore de la collecte et du traitement des déchets ménagers. Ils assurent également le pilotage ou l'accompagnement de grands projets nationaux, dont l'aménagement des quartiers à proximité des gares du Grand Paris Express et les opérations du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

Souvent dans le prolongement d'intercommunalités existantes, les EPT ont convergé avec rapidité vers un niveau avancé de développement pour constituer un premier échelon incontournable de la coopération intercommunale. Ils représentent aujourd'hui la majeure partie de l'investissement public dans l'espace métropolitain, soit près de 600 millions d'euros d'investissements mobilisés chaque année.

Pour autant, les Territoires n'ont pas été dotés par le législateur d'un statut d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, attribué à la Métropole du Grand Paris (MGP) dans le cadre de la répartition des ressources prévue par la loi NOTRe. Cette répartition, établie de façon temporaire et prorogée à de multiples reprises en loi de finances, est aujourd'hui en inadéquation avec l'affectation des compétences entre les échelons territorial et métropolitain. La MGP se voit ainsi affecter la majeure partie de la fiscalité métropolitaine, dont la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) désormais remplacée par une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), tandis que les EPT bénéficient à titre transitoire d'une fiscalité économique de stock, la cotisation foncière des entreprises (CFE), dont les deux tiers de la dynamique annuelle sont reversés à la MGP depuis l'année 2021. Illustration de ce déséquilibre, 95 % des dépenses réelles de fonctionnement du bloc MGP et EPT hors flux de redistribution ont été assumés par les EPT en 2021, et financés par 92 % des recettes réelles de fonctionnement. Seulement 75 % de l'épargne brute et 60 % de l'épargne nette consolidée de l'espace métropolitain hors Paris ont été dégagés par les Territoires sur cet exercice, pour financer près de 80 % des dépenses réelles d'investissement hors dette.

Pour conforter la soutenabilité de leur modèle économique dans ce contexte, et jouer pleinement leur rôle de moteurs de l'investissement public local en zone dense, les EPT doivent s'appuyer sur un nombre de leviers plus restreints que ceux alloués à l'intercommunalité à fiscalité propre. Au-delà d'un levier fiscal limité, ils ne disposent pas de la possibilité juridique de se voir affecter des fonds de concours par leurs communes ou de verser à celles-ci des dotations dans une optique de solidarité communautaire. Il en résulte une quête de solutions nouvelles pour financer la déclinaison des projets de territoire, et investir de façon pérenne et sécurisée à la hauteur des besoins de la population.

Sans obligation posée par le législateur aux Territoires, l'élaboration des pactes financiers constitue une solution pertinente à mobiliser au service de la dynamique territoriale, pour formaliser les règles et principes communs de gouvernance, définir les dispositifs de soutien et les ambitions communes, et déterminer leurs modalités de financement partagées dans l'environnement financier et institutionnel spécifique de la petite couronne francilienne.

L'élaboration des pactes financiers au sein des établissements publics territoriaux : des objectifs communs à l'ensemble des intercommunalités

L'élaboration des pactes financiers est en premier lieu une entreprise d'affirmation des principes fondateurs de l'ensemble intercommunal. Il en est ainsi de la solidarité, de la proximité mais aussi de la vocation à investir, qui forment un « tout cohérent » auquel peuvent être adossées de nombreuses doctrines financières. Une telle démarche vient au soutien d'un programme de mandature souvent incarné dans un projet de territoire, et décliné dans de multiples documents stratégiques qui dessinent l'action publique à moyen terme (plan climat air énergie, plan local de mobilités, plan vélo, programme alimentaire, etc.) et fournissent une vision pluriannuelle des projets et de leurs incidences financières, à l'instar des programmes pluriannuels d'investissement (PPI).

Par l'introduction en leur sein de mécanismes de financement des investissements, les pactes financiers constituent des outils d'encadrement d'une trajectoire partagée en recettes. Cette pluriannualité souple s'articule avec l'application du principe d'annualité budgétaire, qui au travers du vote du budget permet d'apprécier chaque année les conditions et incidences de la mise en œuvre de leurs dispositions. Il s'agit d'asseoir les investissements sur un modèle économique dont les fondamentaux sont clairement énoncés, en vue de permettre une déclinaison des projets

dans les calendriers fixés tout en essuyant le moins possible les aléas du contexte macroéconomique. Il s'agit aussi de donner aux communes une vision pluriannuelle claire et sécurisante.

Pour les Territoires, concevoir un pacte financier implique de s'appuyer sur un nombre restreint d'outils

La spécificité des outils mobilisables par les Territoires dans le cadre de l'élaboration de leurs pactes financiers s'illustre au travers de la singularité et de la quasi-unicité du dispositif de financement prévu par la loi pour régler leurs relations financières avec les communes. Rappelons que les EPT ne peuvent avoir recours aux mécanismes usuels de financement croisé des investissements que sont les fonds de concours.

Ainsi, le fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) constitue la première source de recettes des EPT et a été conçu par le législateur comme leur outil de financement privilégié, par transfert de ressources des communes. Au cœur du dispositif de compensation des conséquences de la nouvelle répartition des ressources à l'échelle de la petite couronne parisienne à compter du 1er janvier 2016, il est structuré pour chaque commune autour de 2 composantes :

• Une composante socle (« part socle »), comprenant le produit de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçu avant 2016 sur son territoire par l'ex-EPCI, majoré de la dotation de compensation de la part salaire (XI de l'Article L5219-5 du code général des collectivités territoriales) ;

• Une composante traduisant les transferts de charges (« part transfert ») survenus au fil de la construction des Territoires (XII de l'article L5219-5 du CGCT).

Pour les communes ex-isolées, le FCCT « socle » est égal à une quote-part du produit de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçu par celles-ci en 2015 (XI de l'article L5219-5 du CGCT). Il est déterminé sur un mode conventionnel à la création de la nouvelle intercommunalité.

Le législateur a donné aux Territoires une grande liberté dans la détermination du montant de leur FCCT, dont l'évolution dans le temps traduit au-delà des transferts de charges l'application :

• *A minima* de l'actualisation légale, calculée pour une année N par rapport à la variation de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) constatée entre les mois de novembre N-1 et N-2, et appliquée comme le prévoit expressément la loi hors DCPS ;

• D'une actualisation globale complétant l'actualisation légale, déterminée en vue de leur garantir le montant des ressources nécessaires à leur financement.

Le CGCT prévoit que la révision de la composante socle du FCCT hors DCPS des communes ne peut avoir pour effet de minorer ou de majorer leur participation au financement des Territoires de plus de 30 % de cette même composante socle actualisée depuis 2015 et jusqu'à la date de révision selon les modalités d'actualisation légale du FCCT. Cette disposition, qui protège les EPT contre une diminution trop importante de leur FCCT, ne s'applique pas à la part « transfert » du FCCT susceptible de varier dans le temps sans limitation par un seuil.

Dans ce cadre, les Territoires peuvent déterminer l'évolution globale de leur FCCT après avis de la commission locale d'évaluation des charges territoriales (CLECT), compétente pour fixer les critères de charges pris en compte pour déterminer le besoin de financement des compétences qu'ils exercent ainsi que le montant des ressources nécessaires à leur financement annuel (XII de l'article L5219-5 du CGCT). La CLECT des Territoires dispose ainsi d'un périmètre d'intervention plus étendu que la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) des EPCI à fiscalité propre de droit commun. En effet, elle n'intervient pas uniquement pour évaluer les charges au stade du transfert des compétences, mais également pour déterminer leur besoin de financement postérieurement au transfert. Par ailleurs, sa compétence en matière de fixation des ressources nécessaires au besoin de financement des EPT lui attribue une capacité d'intervention qui excède les seuls transferts de compétences. Par le biais du FCCT, les Territoires ont ainsi la possibilité de faire de leur pacte financier un véritable levier de financement de leurs investissements.

L'élaboration des pactes financiers implique également pour les Territoires la mobilisation d'un nombre restreint d'outils de droit commun. Ces derniers sont pour autant susceptibles de concourir de manière prépondérante à l'équilibre de leurs dispositions en tant que réponse aux enjeux de solidarité et de protection du pouvoir d'achat des communes. Au-delà d'une fixation des modalités d'application des dispositifs de péréquation institués par l'Etat, qui à l'instar du Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) peuvent être répartis dans une logique d'allègement de la charge contributive des communes (droit commun avec prise en charge par l'échelon territorial des exonérations DSU cible, répartition dérogatoire libre, notamment), il peut s'agir d'affirmer le rôle des EPT en matière d'accompagnement notamment au bénéfice des plus petites d'entre-elles. La mise en œuvre de cet appui en ingénierie renforcé, auxquelles se prêtent de nombreuses thématiques (affaires financières, commande publique, droit de l'urbanisme, recherche de subventions, systèmes d'information, relations institutionnelles, observation socio-économique), est un véritable moteur de cohésion dont la formalisation complète utilement les nombreux réseaux informels de partage de bonnes pratiques.

Enfin, au travers de leur concours à la maîtrise du coût de l'action publique, les outils traditionnels de mutualisation s'inscrivent pleinement dans les objectifs de solidarité et de protection. La recherche d'économies de gestion peut dans ce cadre s'illustrer dans le déploiement d'une stratégie d'achat, dont les effets sont directement partagés avec les communes au travers de groupements de commandes à décliner sur une large gamme d'achats standardisés (véhicules, formations obligatoires, fournitures, notamment). Il s'agit également de dégager des marges de manœuvre au niveau de l'échelon territorial, en vue de conforter l'autofinancement et de créer les conditions d'une moindre sollicitation des finances communales par le biais du FCCT pour sécuriser le financement des investissements.

Dans ce contexte, comment faire du FCCT un outil équilibré tant de contribution au financement des investissements territoriaux que de protection des communes ?

Une juste mobilisation du FCCT au service du financement de la PPI ne saurait s'exonérer d'un travail préalable de prospective. Cet exercice vise à associer différents scénarii de réalisation annuelle des investissements à plusieurs hypothèses d'évolution du FCCT, en vue de projeter une trajectoire d'épargne assurant la maîtrise de l'endettement. En tant que principale ressource des EPT, le FCCT est en effet un rouage essentiel pour garantir la cohérence du couple autofinancement/investissement.

Les scénarii réalisés constitueront le socle technique de préparation de l'arbitrage de l'exécutif territorial en lien avec les maires des communes, entre une priorité donnée à la modération du FCCT associée à une plus grande part d'aléa sur le respect des calendriers, et un volontarisme plus affirmé justifiant l'application d'une hypothèse plus haute d'actualisation du fonds. Cette première phase d'arbitrage permettra de définir, en lien avec le volume d'investissements projeté, la trajectoire de contribution minimale des communes à atteindre. La bonne conjugaison de l'arbitrage rendu sur le taux pivot d'actualisation du FCCT aux ambitions affirmées en matière d'investissement pourra impliquer de recourir à un mécanisme de contribution complémentaire, conçu pour assurer de manière plus ciselée l'équilibre entre les objectifs de financement de la PPI et de protection des finances communales. Il s'agit par ce biais de fournir des garanties mutuelles d'évolution soutenable du FCCT aux communes et à l'EPT.

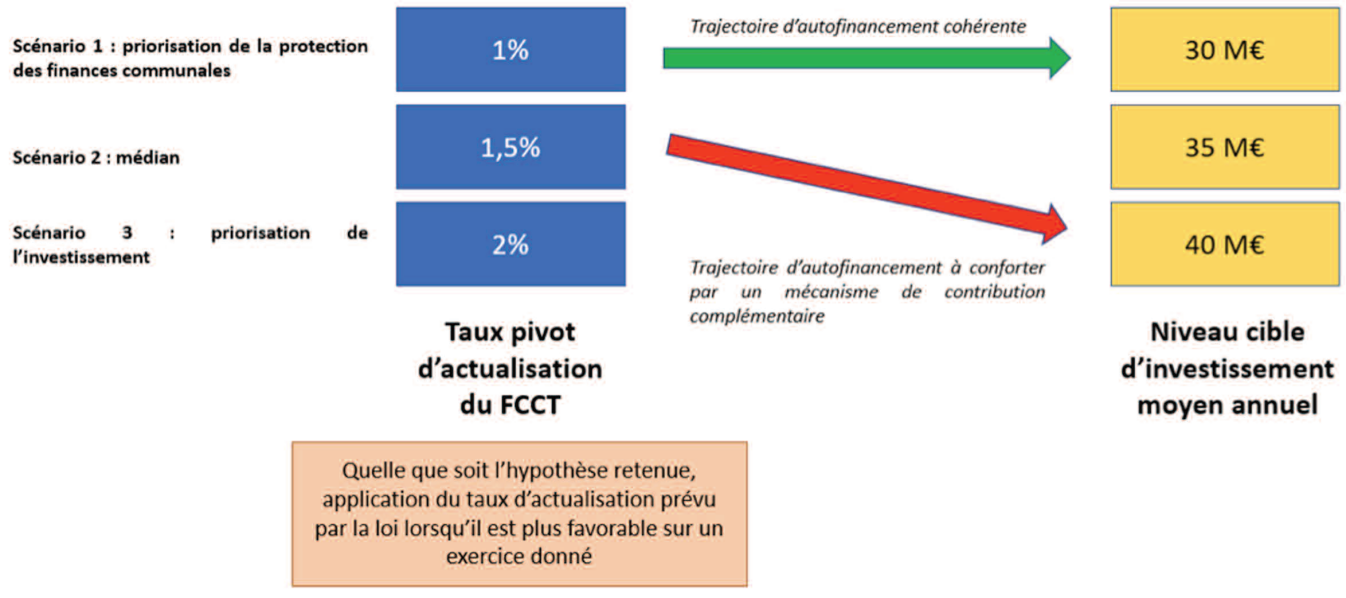
Dans cet objectif, une nouvelle phase des travaux doit permettre d'approfondir les modalités de contribution des communes au titre du mécanisme de garanties, en vue d'en définir les conditions d'acceptabilité à l'aune des principes d'équité, de justice et de solidarité. Une telle entreprise doit s'envisager dans la durée, afin de permettre la bonne appropriation des propositions, le débat, et au final l'adhésion. A ce titre, la mise en place d'un groupe de travail associant les élus en charge des finances communaux et territorial, accompagnés par leurs services financiers, apparaît comme un outil de gouvernance approprié complété au besoin par des séances de travail bilatérales avec les communes. La validation de chaque étape de la démarche par cette instance, qui peut recevoir un mandat de l'exécutif territorial et des maires pour asseoir la légitimité de ses travaux, est la condition nécessaire à la bonne appropriation du mécanisme de contribution. Elle apporte une légitimité technique et politique aux travaux conduits préalablement à l'adoption du pacte par le conseil de territoire.

La co-construction d'un pacte financier au sein d'un EPT : témoignage d'Alexis MARECHAL, Vice-président en charge des finances et des solidarités budgétaires de Grand Paris Sud Est Avenir

« Grand Paris Sud Est Avenir (GPSEA) est un Territoire de 320 000 habitants, né au 1er janvier 2016 de la fusion de 2 communautés d'agglomération (la CA de Plaine Centrale du Val-de-Marne et la CA du Haut Val-de-Marne), d'une communauté de commune (la CC du Plateau Briard) et d'une commune isolée (Bonneuil-sur-Marne). Il représente le troisième territoire le plus étendu au sein de la Métropole du Grand Paris, très urbanisé au nord et à l'ouest, et jalonné par des espaces agricoles et forestiers au sud. Cette forte hétérogénéité se reflète également dans le tissu socio-économique et la répartition des activités sur le territoire.

Depuis 2016, GPSEA a fait de sa diversité une véritable force motrice au service de la construction territoriale. Sous la houlette du président du Territoire et des maires, une forte volonté commune a rapidement émergé en vue de fournir un très haut niveau d'investissement à la population, et de densifier les services publics au plus près de ses besoins (étoffement du réseau d'équipements publics, modernisation

Enjeux de l'arbitrage assis sur l'exercice de prospective



des services urbains, baisse du prix de l'eau, amplification des mesures de soutien à l'emploi et à l'insertion, etc.).

Dans un contexte de fragilité pour tous, marqué par la crise de la COVID -19 et prolongé par le regain de l'inflation, les communes et le Territoire ont initié une démarche de co-construction des mécanismes de financement des investissements à intégrer au sein de leur pacte financier. Cette démarche s'est déroulée sur près de 2 années, dans le cadre d'un groupe de travail piloté par mes soins et qui avait reçu un mandat du conseil des maires, et s'est achevée par l'adoption formelle du pacte par le conseil de territoire. Les réflexions menées au sein du groupe de travail, composé d'élus communaux par ailleurs membres de la CLECT du Territoire, ont démontré la capacité du bloc territorial à travailler ensemble, à livre ouvert, au service de l'ambition d'investissement portée par GPSEA et ses maires pour les habitants. Les dispositions du pacte financier viennent au soutien d'un modèle financier territorial équilibré, dans une optique de sécurisation des capacités d'intervention de GPSEA, mais également de protection des finances communales. Cette recherche de solutions « engageantes mais pas sclérosantes » s'illustre tout particulièrement au travers du mécanisme de garanties mutuelles « plancher », « plafond » et « plancher atténué », qui complète les modalités d'actualisation du FCCT en vue de permettre un juste partage de la valeur créée sur le territoire.

Au-delà d'une forte volonté de travailler ensemble, le succès de la démarche a reposé sur plusieurs choix méthodologiques assumés. Le premier est celui de l'ouverture, de la disponibilité et de la pédagogie, dans le cadre des séances du groupe de travail mais au-delà dans les nombreux échanges tenus avec mes collègues élus ou entre les services financiers communaux et territoriaux. La bonne implication du couple élu-administration a notamment permis l'appropriation progressive des propositions, mais également la formulation des inquiétudes et contraintes en vue d'enrichir l'avancée des travaux. Le second renvoie au recours à un dispositif de gouvernance à la fois clair et souple, adossé à la colonne vertébrale qu'a constitué le groupe de travail, et complété au besoin par des temps d'échange bilatéraux entre les communes et le Territoire.

Fidèle aux principes fondateurs du Territoire, pleinement tourné vers l'accompagnement des engagements pris en matière d'investissement, le pacte financier apporte aujourd'hui à GPSEA et ses communes la résilience et la protection nécessaires pour soutenir l'ambition territoriale dans la durée ».

La détermination des hypothèses de modulation de la contribution des communes au FCCT autour du taux pivot arbitré, ou du taux d'actualisation prévu par la loi lorsqu'il est plus élevé, renvoie à une pluralité de modèles. Un premier schéma peut mobiliser une palette de critères socio-économiques et financiers (taux de logements sociaux, revenu par habitant, potentiel financier, épargne brute, notamment), dans le cadre d'une approche centrée sur les enjeux de péréquation. Au-delà de la grande pluralité des modalités d'application des critères (pondération par la population, écart à la moyenne, notamment), une telle approche n'apparaît pas, en ce qu'elle multiplie les angles d'accentuation des particularités communales dans le cadre de leur combinaison, la plus efficiente pour orienter les travaux vers l'objectif commun de financement des investissements.

C'est la raison pour laquelle un second modèle assis sur la seule considération de la dynamique du produit de fiscalité communale dans sa plus large acception (foncier bâti, foncier non bâti, compensation taxe d'habitation) peut être mis en avant dans un objectif de simplification, sans pour autant se détourner des objectifs d'équité et de protection. La dynamique de fiscalité, qui traduit les efforts conjugués des communes et des EPT pour accroître l'attractivité économique et résidentielle des territoires, peut directement être mise en rapport avec l'enjeu de contribution des communes au financement des investissements territoriaux.

Les avantages du recours à cet étalon sont au-delà multiples :

• Il permet tout d'abord une juste appréciation de la capacité contributive individuelle des communes tout en simplifiant le nombre d'indicateurs pour la mesurer (objectif de simplicité) ;

• Il neutralise l'impact en dépenses des choix de gestion et leur incidence sur les ratios financiers communaux (objectif de partage des seuls gains fiscaux) ;

• Il permet de préserver la liberté de la commune en matière de décision fiscale, sous réserve du retraitement dans son calcul de la part d'évolution du produit liée à une évolution des taux fiscaux communaux, qui n'est ainsi pas prise en compte dans le calcul du FCCT ;

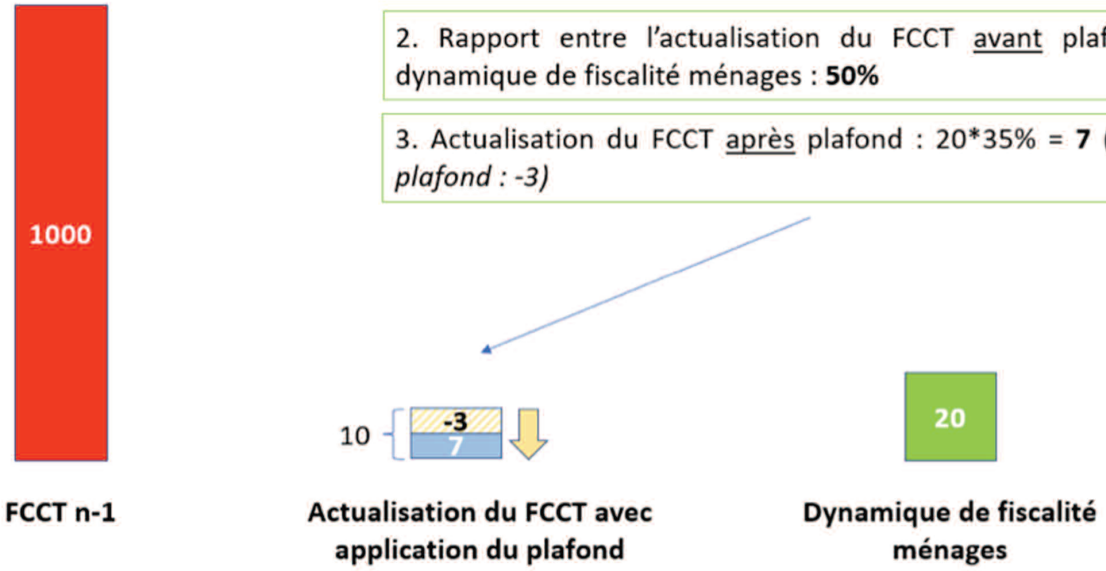
• Il se prête enfin aisément au calcul d'un plancher et d'un plafond pour le calcul du complément de contribution des communes, dont les seuils doivent s'articuler tant avec la trajectoire cible d'évolution du FCCT qu'avec l'objectif de protection de finances communales. Pourra dans ce cadre être privilégié le recours à un seuil de plancher le plus élevé possible, ainsi qu'à un seuil de plafond le plus bas possible en vue de favoriser une contribution complémentaire effective des communes tout en modérant son impact sur leurs équilibres financiers. A titre de protection complémentaire pour les communes dont l'assiette de FCCT est la plus restreinte, les effets du plancher de contribution pourront être atténués par la fixation d'une limite de variation du FCCT d'un exercice à l'autre en valeur absolue.

Un tel mécanisme de garanties mutuelles permet ainsi de protéger individuellement chaque commune en cas d'évolution défavorable de sa dynamique fiscale, et garantit au Territoire d'être intéressé en cas d'évolution favorable de la richesse fiscale créée sur le territoire intercommunal. En contenant la variation du FCCT sous l'effet du plancher, le dispositif d'atténuation vient au-delà apporter aux communes des garanties supplémentaires en vue de les prémunir d'une évolution insoutenable sur le terrain budgétaire.

Application du plafond avec limitation de la contribution au FCCT à 35 % de la dynamique fiscale

- **Etape n°1 :** calcul de l'actualisation du FCCT de la commune avec application du taux pivot (ex : 1%)
- **Etape n°2 :** comparaison de l'actualisation du FCCT de la commune avec sa dynamique de fiscalité ménages
- **Etape n°3 :** application du plafond à hauteur de 35% de la dynamique de fiscalité ménages

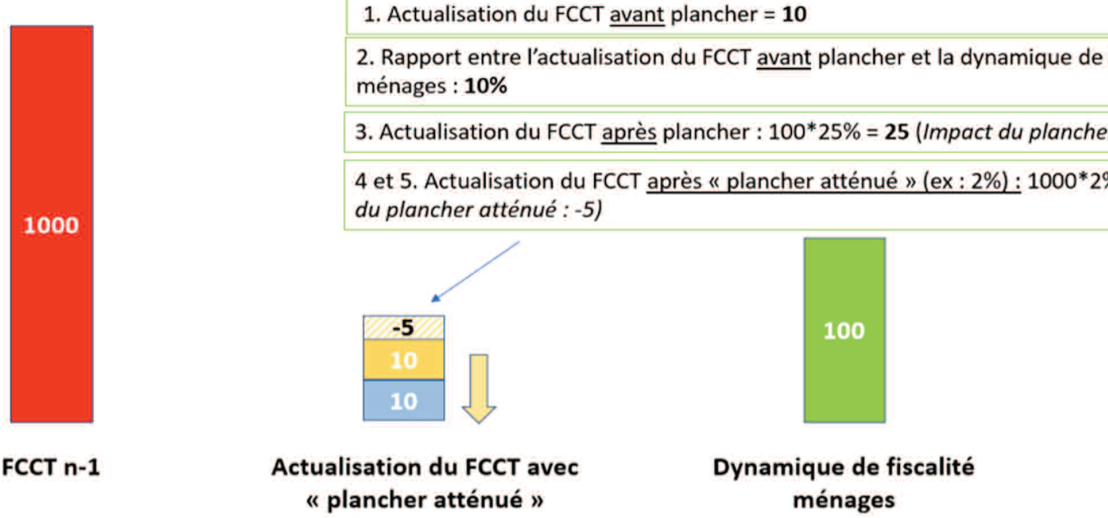
1. Actualisation du FCCT avant plafond = **10**
2. Rapport entre l'actualisation du FCCT avant plafond et la dynamique de fiscalité ménages : **50%**
3. Actualisation du FCCT après plafond : 20*35% = **7** (*Impact du plafond : -3*)



Application du plancher à 25 % et du plancher atténué visant à limiter l'évolution globale du FCCT des communes

- **Etape n°1 :** calcul de l'actualisation du FCCT de la commune avec application du taux pivot (ex : 1%)
- **Etape n°2 :** comparaison de l'actualisation du FCCT de la commune avec sa dynamique de fiscalité ménages
- **Etape n°3 :** application du plancher à hauteur de 25% de la dynamique de fiscalité ménages
- **Etape n°4 :** calcul du taux d'évolution globale du FCCT après application du plancher
- **Etape n°5 :** application du « plancher atténué » pour contenir le taux d'évolution du FCCT de la commune

1. Actualisation du FCCT avant plancher = **10**
2. Rapport entre l'actualisation du FCCT avant plancher et la dynamique de fiscalité ménages : **10%**
3. Actualisation du FCCT après plancher : 100*25% = **25** (*Impact du plancher : +15*)
4. et 5. Actualisation du FCCT après « plancher atténué » (ex : 2%) : 1000*2% = **20** (*Impact du plancher atténué : -5*)



Exemple de mise en œuvre du mécanisme de garanties :

• Plancher (25 % de la dynamique de fiscalité communale) : permet de compléter le niveau d'actualisation socle du FCCT dans une optique de partage équilibré de la richesse fiscale en cas de bonnes nouvelles sur la fiscalité, et ne s'applique qu'aux communes dont l'actualisation du FCCT est, pour un exercice donné, inférieure au seuil de dynamique de fiscalité ;

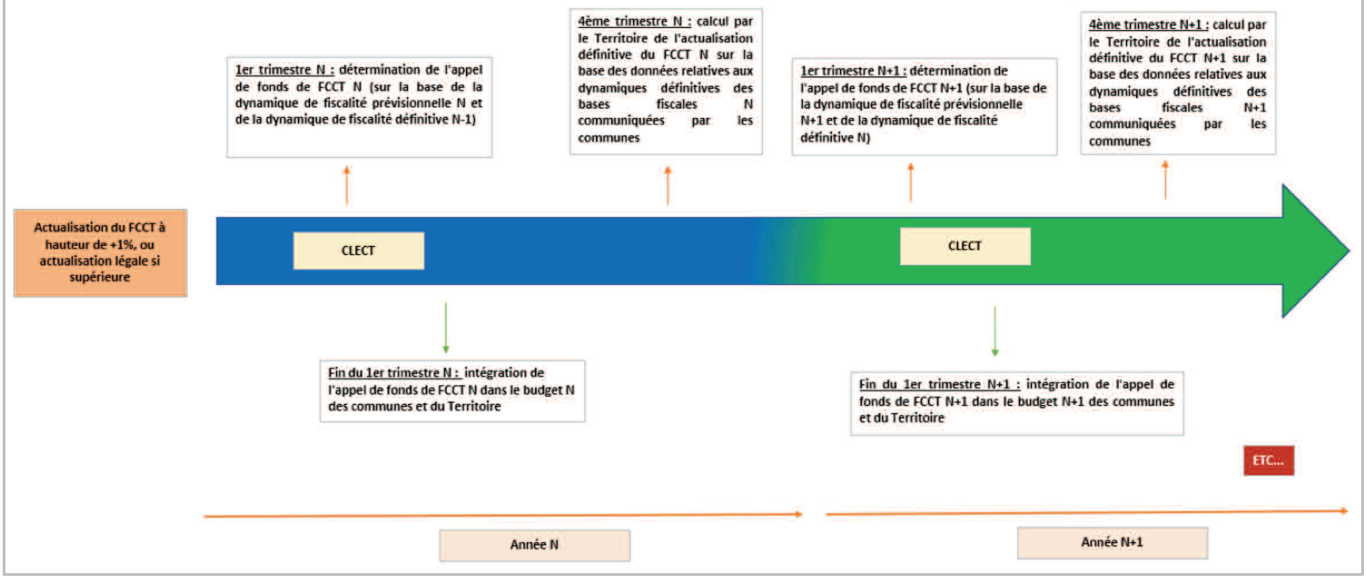
• Plafond (35 % de la dynamique de fiscalité communale) : permet de garantir aux communes de conserver à minima 65% de leur dynamique de fiscalité hors évolution du produit fiscal liée à une décision en matière de taux.

Effets recherchés au titre de l'application du « plancher atténué » (variation du FCCT limitée à + 2 % en valeur absolue) :

• Tempère les effets du « plancher » ;

• Bénéficie notamment aux communes dont le FCCT socle est plus faible, et pour lesquelles l'application du plancher pourrait générer de fortes variations du FCCT exprimées en % en cas de forte dynamique de fiscalité.

Exemple de calandrier de mise en œuvre du mécanisme de garantie mutuelles :



Définir un calendrier de mise en application des mécanismes de contribution réaliste et facilitateur

A l'issue de la phase d'adoption, la mise en œuvre d'un pacte financier doit s'adosser à un calendrier cohérent avec les objectifs poursuivis.

S'agissant du mécanisme de garanties mutuelles ici présenté, ce calendrier doit répondre aux enjeux de simplicité, de lisibilité et de prévisibilité pour la construction budgétaire des communes et du Territoire, en facilitant la collecte des informations fiscales nécessaires à son calcul et en s'articulant à ce titre avec les calendriers de notification suivis par l'Etat.

La réception des états fiscaux définitifs en fin d'année permettra ainsi aux communes de projeter, le plus précisément possible en amont de la réception des états fiscaux prévisionnels de l'exercice d'application du mécanisme de garanties mutuelles, une dynamique de fiscalité prévisionnelle pour le calcul de son impact sur la modulation des contributions au FCCT. Ces contributions, le cas échéant modulées dans le cadre du mécanisme de garanties mutuelles, feront l'objet d'une régularisation l'année suivante sur la base données fiscales définitives communiquées par l'Etat à la fin de l'exercice budgétaire. Un tel calendrier doit ainsi limiter les risques de procyclicité liés à l'adossement du mécanisme de garanties appliqué en N sur la dynamique de fiscalité communale N-1, notamment en cas de baisse de fiscalité N faisant suite à une hausse en N-1.

Enfin, l'application du mécanisme de garanties mutuelles doit s'insérer dans le fonctionnement des instances financières réunissant les communes et le Territoire, dont le cycle de réunion de la CLECT, compétente pour déterminer le besoin de financement de l'EPT et se prononcer sur les niveaux de contribution des communes au FCCT. Il convient de rappeler que la bonne acculturation des élus membres de la CLECT aux mécanismes de contribution des communes prévus par le pacte financier est favorisée en l'espèce par leur participation au groupe de travail constitué en amont de son adoption.

Transcrits dans un pacte financier, les mécanismes de financement des investissements trouvent toute la légitimité nécessaire à leur application dans la durée, en miroir des besoins générés par la programmation des opérations. L'exemple des Territoires de la petite couronne francilienne est à ce titre éloquent, au-delà des spécificités propres à leur modèle financier qui s'illustrent au travers de l'utilisation du FCCT, tant les enjeux d'investissement au bénéfice de la population portés au niveau territorial impliquent d'aboutir à de nouvelles modalités de financement adossées à des garanties pour chaque échelon. Il montre au-delà une réelle capacité de co-construction de schémas équilibrés et protecteurs au service de la coopération financière, ainsi qu'une maturité affirmée en vue de l'obtention du statut d'EPCI à fiscalité propre. Il revient désormais au législateur de compléter ces fondations solides par une clarification de la répartition des ressources entre la MGP et les EPT dans le cadre des travaux à venir sur le schéma institutionnel métropolitain, dans un même esprit de cohérence avec les compétences exercées, d'équilibre et de coopération.

BULLETIN D'ABONNEMENT

LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

A compléter et renvoyer avec si nécessaire les informations pour un dépôt sur Chorus à :
Infodium C/O Corlet Logistic - Service abonnement : ZA La Tellerie CS 20016
61438 FLERS CEDEX - abonnement@infodium.fr - Tél : 02 31 59 25 00

☐ **1 an, 11 numéros papier + 1 ou 2 fiches techniques par numéro + 1 accès numérique (base documentaire) sur www.financierterritorial.fr**
au prix de 547,50 HT - **559 € TTC**

Ci-joint mon règlement par :
☐ Bon de commande/réf. Chorus jointe
☐ Chèque à l'ordre d'INFODIUM, une facture justificative sera envoyée
☐ Mandat administratif/Réception de facture

Raison sociale : .....
Nom : ..... Prénom : .....
Fonction : .....
Adresse : .....
.....
.....
Code Postal : ..... Ville : .....
Téléphone : ..... Fax : .....
E-mail **(Obligatoire)** : .....

Cachet/Date/Signature

Conformément à la loi « Informatique et Libertés », vous disposez d'un droit d'accès et de rectification aux informations vous concernant.

Infodium - SAS au capital de 4 200 euros - Siret : Paris B 494 345 309 00038 - 69, avenue des Ternes 75017 Paris - tél : 09 81 07 95 76 - Tarif applicable en 2023.

LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

Octobre 2023 - N° 391
Cahier N° 3

FICHE TECHNIQUE

Démarche d'évaluation et de performance environnementales en secteur public local : Pourquoi et *surtout comment* intégrer la masse salariale ?

Par Alain PORTEILS
Public Impact Management

SOMMAIRE

• **La masse salariale : Représentations, enjeux et contexte public**

• **La prise en compte dans les démarches d'évaluation environnementales**

• **Une nécessaire adaptation pour un pilotage performant du secteur public local ?**

LA LETTRE DU FINANCIER TERRITORIAL, publication éditée par INFODIUM, SAS au capital de 4 200 euros - siret : Paris B 494 345 309 00038 - 69, avenue des Ternes - 75017 PARIS - Tél : 09 81 07 95 76 - Fax : 01 70 24 82 60 infodium@infodium.fr - Mensuel - 11 numéros par an - Abonnement : 559 € - prix au numéro : 57 € - Directeur de la publication et de la rédaction : Laurent Queinnec - Conseiller scientifique : Robert Hertzog - Abonnements : Infodium C/O Corlet Logistic - Service abonnement - ZA La Tellerie CS 20016 61438 FLERS - CEDEX abonnement@infodium.fr Tél : 02 31 59 25 00 - n° de CPPAP 0624 T 84973 n° ISSN : 0993-104X - Dépôt légal à date de parution - Conception graphique : Studio 2a - Imprimeur : Créatis à 78770 Thoiry - © INFODIUM reproduction interdite pour tous pays, sauf autorisation de l'éditeur. www.financierterritorial.fr.

La thématique de présentation des budgets sur un prisme environnemental est dans l'air du temps et sera incontournable.

Pour autant les démarches novatrices existantes n'ont peut-être pas totalement réglé les problèmes concrets que représentent cette évolution majeure dans la présentation des comptes financiers.

En effet, si les retours des collectivités expérimentatrices sont dans le sens d'une participation active des agents à la démarche « budget vert » ; elles pointent également que la représentation de ces efforts et de leur engagement reste incomplète.

La présentation idéale de la masse salariale permettrait d'emporter encore plus l'adhésion de toutes et tous, décideurs, opérationnels et agents dans leur grande majorité.

La prise en compte de la masse salariale est un véritable sujet qu'il convient de traiter sous plusieurs angles pour se faire une idée précise de la meilleure façon de la prendre en compte.

Une bonne représentation de la masse salariale comme vecteur de changement pour une meilleure illustration possible des problématiques environnementales est majeure au plan financier et budgétaire mais bien plus encore sur le prisme managérial. En effet il convient de rechercher l'adhésion de tous, des élus aux agents de terrain, afin que cette démarche globale soit porteuse de sens sur la durée ; en ce sens les travaux identifiés dans cette fiche seraient complémentaires aux chantiers déjà expérimentés dans les approches de budgets verts.

La fiche technique de juin 2023 concluait ainsi :

« *Le contrôle de gestion aide au meilleur pilotage possible. Il doit donc devenir le meilleur « sponsor » de cette nouvelle démarche de performance ayant pour ambition de conjuguer préoccupation environnementale, efficience et sens de l'action publique à qui il faudra bien trouver un nom générique.* » (1)

Le prisme du contrôle de gestion en tant que concept peut nous guider vers une ou plusieurs propositions de solutions.

La masse salariale : Représentations, enjeux et contexte public

Avant d'analyser et commenter les diverses manières d'appréhension de cette problématique il convient d'en préciser les contours afin de bien se mettre d'accord sur ce que représente vraiment la masse salariale en secteur public.

• Définitions et périmètre

En secteur privé on trouve une première définition à trois niveaux dans la comptabilité :

Dans la représentation comptable, la masse salariale est égale aux salaires bruts versés par l'organisation plus les primes et heures supplémentaires versées.

Pour la masse salariale « comptable » on rajoute à ce premier total les charges patronales et les provisions pour congés payés.

La masse salariale prise dans un sens budgétaire tient compte en sus des indemnités de licenciement éventuellement à verser.

L'INSEE définit la masse salariale comme la somme des rémunérations brutes versée par entreprise à ses salariés au cours d'un exercice.

Dans les calculs analytiques relatifs aux frais de personnel, on peut trouver des sommes bien supérieures. En effet la comptabilité analytique est libre de ses méthodes ; il est toujours intéressant de le rappeler. Cette liberté d'analyse et de calcul est justifiée par le souci d'approcher le coût le plus précis possible au sens économique et réaliste possible.

On parlera alors de notion élargie de masse salariale qu'on calculera en ajoutant à la définition Insee (ou à celles précitées issues de la comptabilité) les dépenses de formation, frais de déplacement, dépenses d'habillement, fournitures, locaux, matériel informatique, etc.

Dans les remarquables travaux menés par I4CE (Cf. entretien avec Marion Fetet ci-dessous) il est question de frais de personnel qui se calculent par l'addition de la masse salariale stricto sensu, les frais de formation des agents et les indemnités de fonction. Les frais de déplacement sont traités immédiatement après mais à part de ce premier agglomérat ainsi défini.

On le voit les définitions (et donc le périmètre) différent très largement selon l'approche et la méthode suivies, selon que l'on veut représenter telle ou telle réalité.

On s'accordera juste, à ce stade de la fiche, que le montant de la masse salariale strictement défini aux montants des salaires chargés induit toute une série de frais et charges qui sont étroitement liés et qui augmentent ou diminuent en fonction de ce montant initial mais aussi de la politique ressources humaines appliquée.

Nous reviendrons plus loin sur cette approche politique RH

(1) Quel apport du contrôle de gestion dans l'évolution de la prise de décision au travers des crises ? par Alain PORTEILS LFT N° 388 - Juin 2023.

qui paraît particulièrement à propos dans une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux.

• Enjeux et contexte publics

Le montant des salaires chargés est bien évidemment plus élevé lorsqu'une organisation est essentiellement prestataire de services. Ces prestations étant assurées par des salariés il est logique que les salaires et frais annexes représentent une très grande partie du budget de l'entité.

Dans le secteur public on retrouve cette configuration et la masse salariale représente une part très importante des budgets de ce secteur.

Sur le site de Fipeco [2] on peut lire que les rémunérations brutes, hors cotisations sociales et contributions aux régimes de retraite versées par les employeurs, qui ont été payées par les administrations publiques françaises en 2022 se sont élevées à 221,1 Md€, soit 14,4 % des dépenses publiques et 8,4 % du PIB (327,7 Md€, soit 21,4 % des dépenses publiques et 12,4 % du PIB avec les cotisations des employeurs).

Toujours sur ce site on apprend que la masse salariale publique hors cotisations et contributions des employeurs (221 Md€) est répartie entre les administrations centrales (État et organismes divers d'administration centrale), à hauteur de 44 %, les administrations publiques locales, à hauteur de 30 %, et les administrations de sécurité sociale, à hauteur de 26 %.

Enfin une donnée d'évolution récente est précisée qui pourra nous servir de base et d'illustration pour les propos suivants.

En 2022 il est en effet mentionné qu'elle a augmenté de 4,4 % par rapport à 2021 dans l'ensemble des administrations publiques, soit de 3,6 % dans les administrations centrales, de 5,2 % dans les administrations locales et de 4,7 % dans les administrations sociales (hôpitaux pour l'essentiel).

En ce qui concerne les collectivités locales dans leur ensemble les volumes financiers sont, là aussi, très importants.

La fiche de Fipeco sur le sujet précise que la masse salariale des administrations publiques locales s'est élevée à 86,5 Md€ en 2021, soit 30,9 % de leurs dépenses et 5,9 % du total des dépenses des administrations publiques, après 84,2 Md€ en 2020.

Les salaires bruts comptent pour 62,6 Md€ et les cotisations sociales à la charge des employeurs pour 23,9 Md€.

La masse salariale des seules collectivités territoriales s'est élevée à 70,3 Md€ (68,4 Md€ en 2020) et celle des organismes divers d'administration locale à 16,2 Md€ (15,8 Md€ en 2020).

Selon l'Insee, la répartition de la masse salariale, cotisations employeurs incluses, des collectivités territoriales en 2020 est la suivante : 53,2 Md€ pour les communes et leurs groupements ; 11,1 Md€ pour les départements ; 4,1 Md€ pour les régions.

Ces dépenses ont permis de rémunérer les 1,9 million d'agents de la fonction publique territoriale (hors contrats aidés) en 2020 (1,8 million en équivalents temps plein), dont 1,5 millions de fonctionnaires au sens strict (titulaires) et 0,4 million d'agents contractuels.

Les communes emploient 1,0 million de personnes, les départements 0,3 million, les régions 0,1 million et les établissements publics locaux (surtout intercommunaux) 0,5 million. [3]

Volume financier très important, forte augmentation récente, coûts annexes évidents et conséquents, on le voit la masse salariale du secteur public représente un poids et des enjeux très forts.

On constate tout autant que les données chiffrées sont à manipuler avec précaution et qu'il est aisé de rajouter ou ôter des sommes très importantes selon les considérations, calculs ou représentations que l'on se fait de la masse salariale.

La prise en compte dans les démarches d'évaluation environnementales

Les travaux menés par I4CE (avec le concours de nombreuses collectivités) sont de qualité remarquable (voir ci-dessous) , ont mobilisé beaucoup d'énergies et de talents ; il ne s'agit en aucun cas de les critiquer, même indirectement, mais de varier et compléter les approches par des prismes différents et complémentaires.

Il s'agit ici de commenter, analyser les travaux effectués dans le cadre d'une démarche générale dans le but spécifique de voir les impacts et conséquences de la prise en compte de la masse salariale.

• Les différentes options et positions possibles

Le prisme des travaux étant budgétaire et financier, les différentes options possibles sont toutes issues de données budgétaires et financières. Un retraitement analytique est donc à exclure dans les variantes possibles exposées ci-après.

De façon générale les lignes budgétaires ont été classées selon plusieurs catégories :

• Lignes « hors périmètre » (correspondent à des recettes ou à des comptabilisations de charges « pour ordre » ne représentant pas de dépenses réelles.

• Lignes « neutres » (correspondent à des charges ni classées en « vert » ni en « brun » ne représentant donc pas d'impact significatif sur le climat.

• Lignes « à approfondir » (correspondent à des charges possiblement à prendre en compte mais après retraitement comme des applications de clés de répartition)

(2) https://www.fipeco.fr/fiche/Le-niveau-et-l%C3%A9volution-de-la-masse-salariale-publique

(3) https://www.fipeco.fr/fiche/Les-d%C3%A9penses-de-personnel-des-collectivit%C3%A9s-locales

• Lignes « à analyser » (correspondent à des charges correspondant à des dépenses à fort enjeu pour le climat nécessitant donc des analyses spécifiques)

Celles-ci sont classées, après analyses, en 3 sous-catégories :

• Très favorables

• Favorables sous condition

• Défavorables

Cf. visuel explicatif page 8.

On remarque que certaines lignes de charges classées en « neutre » pourraient, le cas échéant, être intégrées dans des calculs analytiques de frais de personnel (par exemple : cotisations retraite, de sécurité sociale, autres impôts et taxes sur rémunérations).

On remarque logiquement qu'un grand nombre de charges classées « à approfondir » peuvent être intégrées naturellement lors de calculs analytiques de frais de personnel.

Enfin, tout aussi logiquement, un grand nombre de charges « à analyser » correspondent à des dépenses directes, indirectes ou partielles de frais de personnel.

L'évaluation climat du budget de l'Etat classe les dépenses de personnel en « neutre ».

Le rapport IGF-CGEDD [4] admet en principe de base les dépenses de personnel comme « neutres » sauf certaines dépenses identifiées « vertes » comme les frais de personnel de la mission écologie.

La cour des comptes vient de publier le 27 juillet dernier un rapport sur la prise en compte de l'environnement dans le budget de l'Etat ; elle y souligne notamment que la démarche est déjà un premier pas mais qu'il faudrait aller plus loin en utilisant des indicateurs permettant d'évaluer les politiques publiques. [5]

La recommandation N° 2 de la cour fait référence à la masse salariale en ces termes :

> Afin de réduire la part des dépenses cotées neutres ou non cotées dans le « budget vert », définir, pour le projet de loi de finances pour 2025, une méthodologie d'analyse par destination finale ou par quotes-parts pour les dépenses de personnel, de fonctionnement, d'investissement, 'intervention et d'opérations financières , en commençant par les transferts aux collectivités territoriales et aux entreprises et par les investissements dans les systèmes d'information (DB, CGDD, MEN-MESRI, MAA, MTE).

Voir visuel d'évaluations des dépenses page 8.

En conclusion, l'approche budgétaire retenue pour les travaux dans cette démarche d'évaluation environnementale révèle donc une grande complexité lorsqu'il s'agit de prendre en compte la masse salariale.

(4) https://www.ecologie.gouv.fr/remise-du-rapport-ligf-et-du-cgedd-sur-budget-vert

(5) https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-prise-en-compte-de-lenvironnement-dans-le-budget-et-les-comptes-de-letat

• La proposition retenue par le groupe de travail collectivités : commentaires et limites

Dans ces travaux la problématique est présentée ainsi :

> La rémunération des salariés des collectivités locales représente en moyenne près d'un tiers de leurs dépenses totales. L'exercice de classement des dépenses ne peut donc ignorer ces montants et leurs effets sur le climat.
>
> Le classement de ces dépenses n'est d'ailleurs pas évident. Certains métiers ont un lien direct avec des actions de réduction d'émissions, comme les équipes du plan climat ; mais pour d'autres, il n'existe pas de liens directs. Pour autant, la collectivité dans son ensemble assure un certain nombre de missions, dont celle de réduire les émissions, qui ne pourraient être assurées sans le soutien d'un certain nombre de fonctions support. Comment classer ces fonctions support, ainsi que les différents soutiens indirects qui peuvent être apportés par le personnel d'une collectivité ?

La préoccupation du groupe de travail était aussi tournée vers les enjeux de représentation de la masse salariale lorsque celle-ci est externalisée via une DSP par exemple ou, au contraire, en cas d'internalisation d'une fonction.

Cette problématique rajoute encore de la complexité à la démarche lorsqu'il s'agit de prendre en compte de la meilleure des façons la masse salariale des collectivités locales souhaitant s'engager dans une évaluation environnementale de leur budget.

3 options ont été examinées :

1/ Classement en « neutre » sauf lien direct avec le climat

2/ Classement « à approfondir » sauf lien direct avec le climat

3/ Prise en compte des dépenses de personnel au prorata des activités

Cette dernière option a été retenue en précisant le prorata par fonction et sous-fonction (par défaut par activités).

Entretien avec Marion Fetet, Cheffe de projet Territoires et climat (I4CE - Institut de l'économie pour le climat)

Comment la problématique de la masse salariale a été abordée dans les travaux, combien de temps, de discussion...

I4CE avait travaillé dans un premier temps en 2019/2020 avec des communes et des métropoles pour créer la première méthodologie d'évaluation climat des budgets locaux. Parmi tous les secteurs en jeu il y avait la question du traitement de la masse salariale. Les collectivités avec qui on a travaillé ne voulaient pas stigmatiser les agents donc ne pas colorier des postes en « brun » ; c'est tout à fait compréhensible !

Elles étaient également préoccupées par la nécessité de rendre compte des efforts des fonctions supports dans ce domaine ainsi que de la formation des agents.

Il y avait également la problématique des externalisations

de service (donc de la masse salariale payée en prestation) et les méthodes possibles de réintégration en cas d'internalisation du service.

Le premier choix qui a été fait était de classer la masse salariale en « à approfondir, en jaune selon nos critères ; seuls les postes fléchés climat étant coloriés en vert.

Cette option s'est révélée par la suite insatisfaisante. Sous l'impulsion de France Urbaine, la problématique a été retravaillée. Nous avons participé à ces travaux complémentaires car nous souhaitions mettre l'accent sur la nécessité de disposer de plus d'agents dédiés et mobilisés sur le climat de façon générale. On avait besoin de montrer qu'il fallait plus d'embauches dans ce secteur.

Après ces travaux l'option de colorier au prorata des fonctions et sous-fonctions a été retenue. Ainsi la masse salariale dédiée à la fonction est coloriée de la même façon que la fonction elle-même.

Il y a eu beaucoup d'échanges pour trancher cette question un peu épineuse. La principale préoccupation de tous était de ne pointer aucun agent du doigt afin de pouvoir les « embarquer » tous.

Plus de détails sur la méthodologie employée ici : *https://www.i4ce.org/projet/evaluation-climat-des-budgets-des-collectivites-territoriales/*

Cette question te paraît-elle bien traitée ? définitivement tranchée ?

C'est l'option qui nous a paru à tous comme étant la meilleure ; ce n'est pas à moi de juger seule si c'est la meilleure solution. C'est un choix collectif.

Cette option est peut-être moins lisible en termes de politique RH mais elle répond bien à l'enjeu de représenter l'impact de la masse salariale bien évidemment tributaire des actions et politiques mises en place dans la collectivité.

Cette méthode permet de colorier avec justesse les actions entreprises ; de rendre bien compte des orientations politiques de la collectivité ; un peu moins de la politique Rh.

Par exemple, l'intervention d'un conducteur d'engin dans le cadre de travaux routiers sera identifiée comme défavorable au climat même s'il est formé à l'écoconduite et s'il conduit effectivement de manière économe.

Il ne faut pas perdre de vue l'enjeu principal de la masse salariale sur le climat : c'est bien celle des actions effectuées quotidiennement par les agents, leur cœur de métier.

Comment emporter l'adhésion de ce type de démarche dans une collectivité ?

Pour moi il n'y a pas de secret ; il faut un fort portage politique et administratif car cela demande beaucoup de temps d'engagement et d'adhésion de la part des services.

Dans les retours d'expérience que j'ai recueillies la démarche est fluide là où il y a un fort portage même si, pour l'instant, cet outil n'est pas forcément utilisé par les élus mais plutôt par les services. C'est évidemment une question de temps et de maturité du sujet. Pour l'instant l'outil permet surtout de requestionner les projets ; ce qui sera particulièrement intéressant pour les prochains plans pluriannuels d'investissements, pour la prochaine mandature notamment.

Comment faire quand on a peu d'ingénierie ?

On est en train de mener un retour d'expériences de mises en place de budgets verts. On voit que des petites collectivités se sont lancées dans l'expérimentation même si c'est bien moins répandu que dans les collectivités plus importantes. C'est plus réalisable pour ces petites collectivités ; on se connaît mieux on se voit facilement…

Les nombreux retours que nous avons-nous font part de la nécessité d'un accompagnement pour mener à bien ces démarches. L'ADEME (régions Occitanie et Hauts-de-France) vient de lancer un appel à manifestation d'intérêt à destination de collectivités candidates pour un accompagnement sur 2 ans pour « verdir » concrètement leurs budgets.

Les budgets verts permettent de requestionner choix et pratiques de la collectivité et ce, même, si pour l'instant le financier prime trop souvent sur les choix budgétaires dans le contexte économique que nous connaissons.

Une nécessaire adaptation pour un pilotage performant du secteur public local ?

• La masse salariale peut-elle être absente des présentations ?

Les travaux précités ont donc pris l'option de répartir les coûts salariaux par grandes masses financières affectées aux fonctions ou activités.

Cette option présente de nombreux avantages et devient tout à fait faisable sous réserves que le système d'information financier des collectivités permette cette répartition.

Pour autant elle représente un handicap important pour la mise en valeur d'une telle démarche car elle fait « disparaître » en quelque sorte la masse salariale derrière les activités produites.

Pour les travaux techniques de représentation environnementale des budgets cela n'est pas très gênant mais cela devient plus complexe à analyser et conceptualiser si l'on considère d'une part la part de la masse salariale (et plus encore si on calcule de façon analytique les frais de personnel) et d'autre part l'effet mobilisateur recherché absolument indispensable dans ce type de démarche ayant pour but de changer les actes, les comportements et donc les dépenses afférentes.

• La masse salariale peut-elle être classée « neutre » ?

Une option envisagée était de considérer la masse salariale « neutre ». Si cette solution présente l'avantage de ne pas

faire « disparaître » la masse salariale en tant que représentation elle est difficilement compréhensible si on veut faire de cette démarche une action générale de collectivité porteuse de sens.

La masse salariale peut-elle être classée « neutre » au vu de son poids, sa part très importante dans le budget ?

Peut-on considérer neutre le budget RH d'une collectivité alors que ses agents sont la part la plus importante non seulement au plan financier mais aussi sur la réalisation effective des prestations de service ?

Rappelons ici que les prestations auprès des citoyens sont l'essence même de l'existence des collectivités. De par les services aux publics qu'elles rendent elles sont le maillon essentiel du secteur public en France.

Il faut donc répondre par la négative on ne peut pas non plus considérer la masse salariale comme neutre tant elle agit en faveur ou contre le climat à travers l'ensemble des actions menées.

• Une autre voie est-elle possible ?

La vision managériale doit prédominer dans cette problématique de masse salariale.

Marion Fetet l'a très justement fait remarquer plus haut : « *Il ne faut pas perdre de vue l'enjeu principal de la masse salariale sur le climat : c'est bien celle des actions effectuées quotidiennement par les agents, leur cœur de métier.* »

La question est donc de représenter au mieux cette accumulation d'actions et servir également le plus justement possible le processus d'adhésion de tous les agents à ce nouveau paradigme de performance.

En effet, il s'agit bien d'associer de façon concrète les enjeux environnementaux aux objectifs de performance des collectivités !

Une voie doit donc s'ouvrir qui est offerte par les concepts du contrôle de gestion dans une logique évaluative sur la durée.

L'utilisation d'objectifs concrets représentés par des indicateurs et regroupés dans un tableau de bord permettrait de représenter la masse salariale telle qu'elle doit être.

En s'éloignant de toute logique budgétaire de prime abord, elle est à même, semble-t-il, d'illustrer de la meilleure des façon les efforts de tous les agents sur la durée pour devenir, ensemble, plus performants sur les aspects environnementaux au service d'une performance globale renouvelée et résolument « verte ».

Si le contexte budgétaire reste incontournable il n'en demeure pas moins que cette logique nécessite une vision évolutive et pluriannuelle.

Cette dimension de pilotage est donc à considérer dans un ou plusieurs tableaux de bord de suivi et s'éloigne du prisme budgétaire et strictement financier.

Entretien avec Siham Moulali-Gaton

Quelle est la meilleure représentation possible de la MS (masse salariale) dans cette approche de performance environnementale ?

Selon mon expérience c'est une représentation rendant compte de l'impact de l'action de la masse salariale sur les différentes dimensions de la transition écologique dans toute sa complexité. La représentation favorable/défavorable/neutre est simpliste. Il ne faut pas tomber non plus dans l'écueil, qui serait contreproductif, de représenter la masse salariale relative à des activités « brune » de la même couleur…

La masse salariale rémunère le travail qui permet de produire une activité. On peut légitimement envisager que la masse salariale hérite de l'impact de l'activité qu'elle sert, à condition de le faire dans une logique d'aide à la décision, de performance et de progression continue.

C'est un levier sensible, très volatile et complexe. Il y a aussi une question de périmètre ; on peut y greffer beaucoup d'éléments ou en exclure d'autres. Il convient donc de définir le périmètre en fonction de l'usage et l'objectif souhaité, avec une méthodologie permettant de tracer les vecteurs d'impact et la corrélation de causalité, sans stigmatiser aucune famille de métier.

En résumé, cette démarche devrait éclairer les dirigeants sur l'impact du travail au sein de leurs organisations sur la transition écologique, ainsi que les variables internes et/ou externes qui le déterminent, en orientant leurs politiques RH vers une trajectoire vertueuse en fonction des leviers dont elles disposent. « Le verdissement » de la masse salariale deviendrait ainsi le marqueur principal de cette évolution.

Est-elle à même de dynamiser la démarche ? de motiver les agents ? de faire sens ?

C'est précisément tout l'intérêt de ce genre de démarche. L'impact ou la dimension environnementale de la masse salariale doit être au service d'une dynamisation managériale, afin d'impulser le changement et transformer les comportements vers des pratiques plus vertueuses en matière d'environnement. D'autres dimensions sociétales pourraient également être analysées, comme l'égalité femmes/hommes.

Ces liens de causalité doivent être construits de façon à donner du sens, valoriser les efforts existants et donner envie d'aller au-delà. Pour cela, il faut définir les objectifs et les habitudes recherchées, qu'elles soient opérationnelles ou plus personnelles, toujours en lien avec le travail (ex. déplacement domicile-travail à vélo ou en voiture.). Un autre raisonnement permettrait d'indexer la masse salariale aux activités qu'elle sert, dans une logique analytique de coût complet… Tout dépend de la finalité que la collectivité poursuit à travers cette « coloration » environnementale, il faut juste construire le raisonnement global, et arriver à corréler la masse salariale de manière dynamique, pour inscrire les comportements professionnels dans une trajectoire vertueuse.

Il y a deux donc deux façons de voir les choses, une première

plutôt managériale, ciblant les comportements professionnels individuels des agents dans leur quotidien, et une deuxième plus opérationnelle, ou comment ceux-ci servent ou mettent en œuvre les activités dont ils ont la charge, comment le service public est produit. La portée des analyses qualitatives et/ou quantitatives transversales sur ces deux volets, permettra de représenter les impacts de la masse salariale, valoriser les efforts déjà engagés, ainsi que tous les leviers et zones de progressions.

Il s'agit d'inventer un nouveau paradigme, une nouvelle façon de voir notre activité et notre façon de servir l'intérêt général.

Dans cette problématique de représentation idéale de la MS ; est-ce un prisme financier ? managérial ? autres ?

Bien que la question soit difficile et complexe, j'ai toutefois tendance à privilégier le prisme managérial. C'est à la fois agir sur le levier pilotage RH mais aussi l'utiliser dans une logique de performance ESG. Le prisme financier est aussi un marqueur mais une fois que les actions sont réalisées. Il ne faut pas commencer par la question financière ; il faut que le critère financier soit une illustration directe des moyens dédiés au service de la démarche globale.

C'est un prisme très composite, un nouveau paradigme multiforme qui se sert du levier financier comme du levier managérial pour illustrer la cohérence des moyens engagés avec les engagements sociétaux de l'organisation.

Le bon sens doit être prioritaire : comment utiliser le financier sans tomber dans la froideur et la supposée neutralité des chiffres. Il faut essayer de composer le raisonnement sous-jacent comme dans des travaux de contrôle de gestion de construction d'une comptabilité analytique par exemple.

À mon sens, les paradigmes financiers doivent donc être au service de ce raisonnement managérial par essence.

Le prisme environnemental doit bien entendu pris en compte d'un point de vue technique et philosophique. Le modèle « CARE » (Comptabilité Adaptée au Renouvellement de l'Environnement) en est un excellent exemple.

Quels indicateurs relatifs à la MS te semblent les plus représentatifs, adéquats, adaptés ?

Cette question induit que la mécanique de la masse salariale pourvoit des indicateurs en première lecture. C'est beaucoup trop tôt ! Ces indicateurs émergeront du raisonnement global. La réponse sera composite. Ce sera complexe, mais l'analyse d'impact de la masse salariale est un très bon moyen d'arriver aux résultats fixés.

En définitive, les collectivités doivent réfléchir sur leurs impacts et capacités d'agir au service de la performance globale, portée politiquement et « managérialement », afin de convaincre les agents de la nécessité de préserver au quotidien l'ensemble des capitaux naturels les plus précieux (au sens comptable du terme).

Conclusion

Plus qu'une approche financière la démarche nécessite des outils de suivi et de pilotage proposés classiquement et depuis longtemps par le contrôle de gestion.

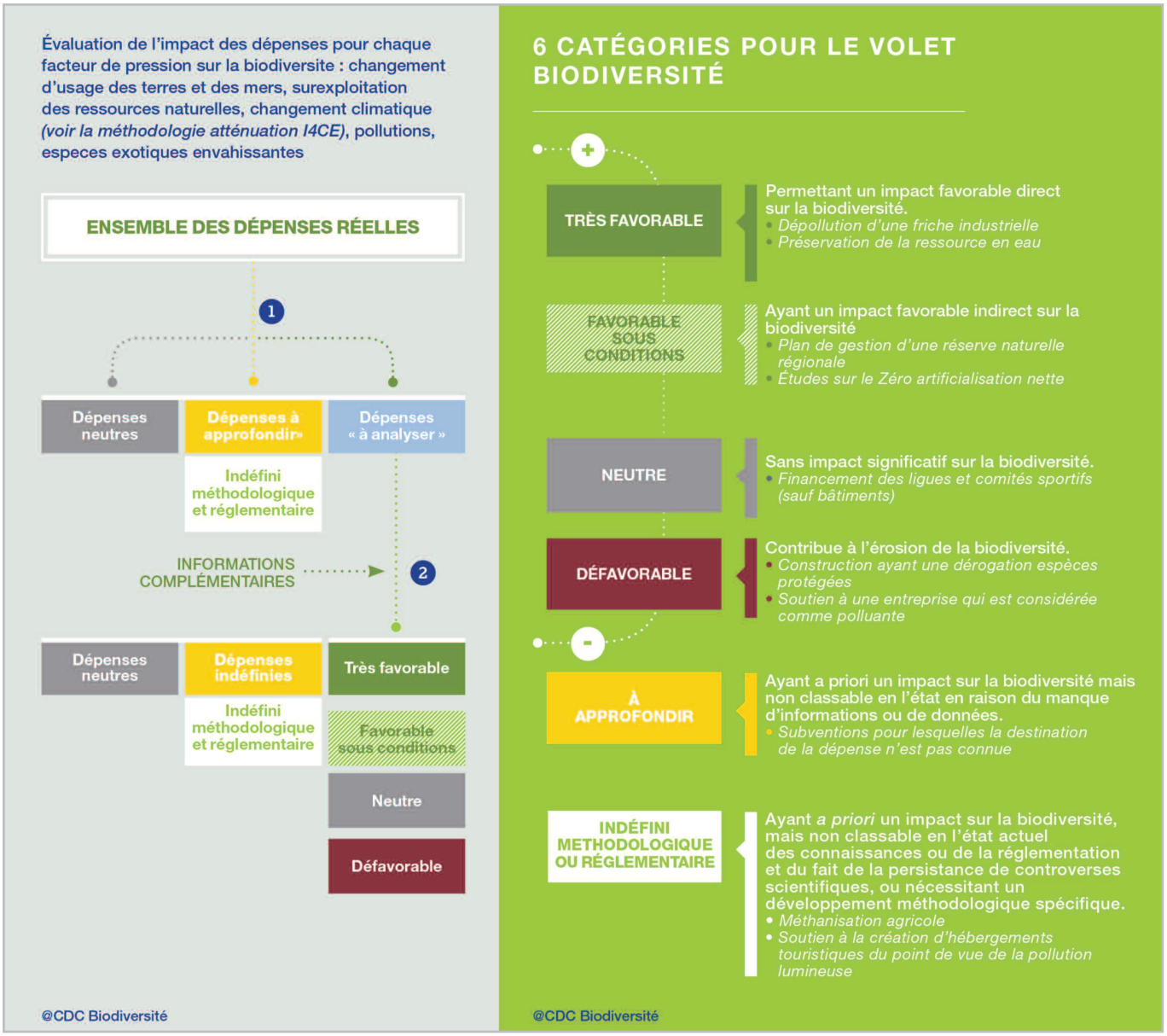
La terminologie « budget vert » apparaît donc incomplète pour représenter ce qui est et sera avant tout une démarche stratégique de pilotage.

Cette démarche a besoin pour sa réussite d'une représentation managériale forte. La masse salariale peut devenir la symbolique forte car elle illustre ainsi, à travers des indicateurs pertinents de type RH, les efforts de tous vers un changement de culture de performance environnemental et sociétal.

Après avoir fait le tour de la question, du moins pour le moment, des interrogations concrètes surviennent.

Comment représenter de façon simple et duplicable un tel tableau de bord ? Comment qualifier les objectifs/indicateurs ? Comment les relativiser entre eux ? Comment conjuguer harmonieusement objectifs communs et spécifiques ?

Toutes ces questions doivent être analysées, débattues dans un travail complémentaire à ceux déjà menés afin d'illustrer de façon ludique, simple et concrète les actions menées par les agents dans les collectivités locales.


Évaluation de l'impact des dépenses pour chaque facteur de pression sur la biodiversite : changement d'usage des terres et des mers, surexploitation des ressources naturelles, changement climatique (voir la méthodologie atténuation I4CE), pollutions, especes exotiques envahissantes
ENSEMBLE DES DÉPENSES RÉELLES
1
Dépenses neutres
Dépenses à approfondir»
Dépenses « à analyser »
Indéfini méthodologique et réglementaire
INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES
2
Dépenses neutres
Dépenses indéfinies
Très favorable
Indéfini méthodologique et réglementaire
Favorable sous conditions
Neutre
Défavorable
@CDC Biodiversité
6 CATÉGORIES POUR LE VOLET BIODIVERSITÉ
+
TRÈS FAVORABLE
Permettant un impact favorable direct sur la biodiversité.
• Dépollution d'une friche industrielle
• Préservation de la ressource en eau
FAVORABLE SOUS CONDITIONS
Ayant un impact favorable indirect sur la biodiversité
• Plan de gestion d'une réserve naturelle régionale
• Études sur le Zéro artificialisation nette
NEUTRE
Sans impact significatif sur la biodiversité.
• Financement des ligues et comités sportifs (sauf bâtiments)
DÉFAVORABLE
Contribue à l'érosion de la biodiversité.
• Construction ayant une dérogation espèces protégées
• Soutien à une entreprise qui est considérée comme polluante
-
À APPROFONDIR
Ayant a priori un impact sur la biodiversité mais non classable en l'état en raison du manque d'informations ou de données.
• Subventions pour lesquelles la destination de la dépense n'est pas connue
INDÉFINI METHODOLOGIQUE OU RÉGLEMENTAIRE
Ayant a priori un impact sur la biodiversité, mais non classable en l'état actuel des connaissances ou de la réglementation et du fait de la persistance de controverses scientifiques, ou nécessitant un développement méthodologique spécifique.
• Méthanisation agricole
• Soutien à la création d'hébergements touristiques du point de vue de la pollution lumineuse
@CDC Biodiversité

Source : *I4CE*.