



ÉDITORIAL

Pédagogie budgétaire partagée

Toute crise offre aussi des opportunités. Pourrait-on profiter de l'actuelle pour enrichir le dialogue avec les citoyens sur les finances locales et plus largement les politiques publiques ?

La gratuité de nombreux services sur internet, le taux bas des emprunts, la politique du « quoi qu'il en coûte » et celle d'une protection publique du pouvoir d'achat des ménages ont distordu les références et raisonnements économiques et renforcé la conviction populaire que les administrations publiques doivent - donc peuvent - répondre à tous les besoins.

Une inversion s'enclenche cependant, que la déclaration de rentrée du Président de la République aura encore accélérée. Les mutations en cours, aux effets concrets et parfois irréversibles, sont perçues par tous : coût élevé de l'alimentation, du chauffage, de l'éclairage, des transports ; inflation durable, aux multiples répercussions. Elles imposent de modifier les comportements et d'apprendre des pratiques appropriées. Chacun le fait de façon empirique, mais les médias et les pouvoirs publics peuvent y contribuer, non seulement par de pieux conseils de frugalité, mais en fournissant explications et modes d'emploi.

La préparation budgétaire offre, à cet égard, d'intéressantes opportunités sur un sujet réputé rébarbatif et abstrait pour nos concitoyens. S'il ne faut pas exagérer la comparaison entre la gestion d'une collectivité publique et celle d'un ménage, de nombreux parallèles sont aujourd'hui évidents et peuvent s'illustrer par des exemples parlants pour tous : les cantines scolaires, les transports, le coût de fonctionnement des musées, des salles des fêtes ou de sport, l'éclairage public. Tout cela est bien plus compréhensible que les savants discours sur le développement durable et ces similitudes devraient faciliter l'accès des particuliers à la problématique des gestionnaires publics, pour peu qu'on y mette quelque savoir-faire.

Dans les réunions consacrées au budget ou aux finances l'assistance attend surtout les décisions (qu'est-ce qui augmente, sera réalisé ou laissé de côté ?)

et ne s'intéresse guère aux procédures et cheminements méthodologiques, pourtant essentiels pour les comprendre. Pourrait-il en aller autrement et pourra-t-on faire passer des messages plus fins en expliquant aux intéressés qu'ils pourront en adapter certains à leur situation ? La communication financière et la participation citoyenne ne servent alors pas seulement à défendre les choix des élus mais tout autant à expliquer comment et pourquoi ils ont été conçus. L'exercice appelle, bien entendu et de préférence, des rencontres en présentiel. Journaux et articles, qui sont rarement lus avec attention, ne permettent pas un dialogue.

Ainsi seraient diffusés des raisonnements, des méthodes de gestion, voire une pensée économique propres à s'appliquer éventuellement dans la vie courante : arbitrer entre des opérations (dépenses) très différentes, concilier – ou non – la recommandation d'une modération des dépenses de fonctionnement et l'inflation, agencer un calendrier d'opérations, élaborer des programmations souples, anticiper des évolutions et garder des marges de manœuvre, choisir une formule d'emprunt, chercher des poches d'économies. Il faudra travailler la présentation, renouveler le discours, les *power points* et les graphiques, mais si l'on arrive à accrocher l'auditoire un véritable dialogue s'engagera où les décideurs publics pourraient même recueillir des suggestions pertinentes.

En produit dérivé, cela renforcera la confiance entre responsables publics et citoyens en ramenant ceux-ci dans des débats et participations constructifs. Comme on est hors période électorale, l'ambiance devrait être sereine.

A propos de l'éditorial de juillet-août

Décidément, l'autonomie financière des collectivités locales, prétendument garantie par la « part déterminante des recettes fiscales » inscrite dans l'article 72-2 de la constitution depuis 2003, connaît aussi une forte mutation. Une étude de la DGCL indique que les recettes fiscales de ces collectivités sont passées de 97,8 Md€ en 2020 à 65,6 Md€ en 2021. Il est expliqué que les manques sont intégralement compensés, mais chacun sait que des dotations ou répartitions d'impôts nationaux ne valent pas le pouvoir de décider de l'impôt et qu'un pareil bouleversement n'est pas neutre.

ECONOMIE ET MARCHÉS FINANCIERS

Economie

Dans un contexte de forte inflation, la France poursuit les mesures de soutien au pouvoir d'achat 3

Marchés financiers

Les banquiers centraux assument le risque d'une récession pour parvenir à endiguer la vague d'inflation 7

Financement du secteur public local

Les collectivités se financent désormais à long terme à près de 3,00 % 9

BUDGET, COMPTABILITÉ ET CONTRÔLES FINANCIERS

Ressources et fiscalité

La loi de finances rectificative pour 2022 : les mesures en faveur des collectivités locales 12

Rapport 2022 relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales 14

Contrôles, évaluation et audit

Les finances publiques locales 2022 : une situation financière très satisfaisante 15

DROIT ET JURISPRUDENCE

Fonction publique territoriale

Temps de travail des agents dans la fonction publique territoriale 19

Attribution de titres-restaurant aux agents publics, même lorsqu'ils exercent en télétravail 20

Contrats et marchés

Distinction entre non renouvellement et résiliation d'un contrat 21

Possibilité pour le bénéficiaire du marché qui ne s'est pas conformé à son obligation de dresser un décompte final de former une réclamation sur le décompte général établi d'office 21

Conditions de recevabilité d'un recours d'un candidat évincé contre la passation du contrat 22

Dotations de l'État

Conditions d'attribution de la dotation d'intercommunalité. Prise en compte des indicateurs financiers 22

Comptabilité publique

Conditions de régularité des titres de perception 23

Plafond des indemnités pouvant être versées aux élus 23

STRATÉGIE ET PROSPECTIVE TERRITORIALES

Développement local

L'utilisation des fonds structurels européens par les communes françaises 25

VEILLE DOCUMENTAIRE

Applications et outils - Etudes et statistiques 28

Revue de presse 30

Rapport public - Agenda 32

FICHE TECHNIQUE (Cahier n° 2)

Chronique d'une gestion financière ordinaire



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 infodiu@infodiu.fr - Mensuel - 11 numéros par an - Abonnement : 529 € - prix au numéro : 57 € - Directeur de la publication et de la rédaction : Laurent Queinnec - Conseiller scientifique : Robert Hertzog - Abonnements : Nadine Giraud - 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

Dans un contexte de forte inflation, la France poursuit les mesures de soutien au pouvoir d'achat

En France comme en zone euro, l'environnement macroéconomique reste défavorable. Les conséquences de la guerre en Ukraine et les tensions importantes sur les prix des matières premières et sur les chaînes de valeur mondiales conduisent les institutions à revoir leurs prévisions d'inflation à la hausse, à des niveaux élevés pour 2022 et 2023. Toutefois, l'inflation reste moins élevée en France que dans le reste de la zone euro, en grande partie grâce au bouclier tarifaire sur les prix du gaz et de l'électricité. Les mesures prises par le gouvernement depuis l'automne 2021 pour contenir l'inflation et soutenir les entreprises et les ménages, complétées par un nouveau paquet législatif sur le pouvoir d'achat cet été, sont au cœur du programme de politique économique de court terme en 2022. Au total, les mesures de 2022 constitueraient un soutien de 3 points du pouvoir d'achat selon le gouvernement.

L'année 2021 a marqué le début de la reprise économique suite à la levée progressive des restrictions sanitaires, conduisant à un dynamisme de l'activité et à une reprise de la demande dès le printemps. Cependant, plusieurs facteurs viennent ralentir la reprise économique en zone euro. Des difficultés d'approvisionnement et des tensions sur les prix des matières premières ont commencé à apparaître au deuxième semestre, qui se sont accentuées début 2022 avec l'attaque russe en Ukraine et alors que les stocks d'énergie étaient bas à la sortie de l'hiver. La guerre en Ukraine et les sanctions contre la Russie contribuent à aggraver le climat d'incertitude et la hausse des prix de l'énergie et de l'alimentaire ⁽¹⁾, ainsi que les tensions sur les chaînes d'approvisionnement déjà éprouvées par des ruptures de production liées à la politique « zéro Covid » menée en Chine.

Les prévisions d'inflation sont revues à la hausse en zone euro

Les prévisions de croissance du PIB en zone euro de la BCE ont été révisées à la baisse de 0,9 point de pourcentage pour 2022 et de 0,7 point pour 2023, entre l'exercice de prévisions de mars et celui de juin 2022, reflétant en majeure partie les conséquences de la guerre en Ukraine.

Considérant les fortes poussées inflationnistes depuis le début d'année 2022, l'inflation a été révisée à la hausse et serait plus persistante, de 6,8 % en moyenne en 2022 dans la zone euro (au lieu de 5,1 % auparavant) avant de diminuer progressivement à 3,5 % en 2023 puis de rejoindre la cible de 2 % de la BCE à horizon fin 2024, grâce à une modération des prix de l'énergie et des produits alimentaires, ainsi que la poursuite de la normalisation de la politique monétaire dans le scénario central. Etant donné la forte incertitude entourant ce scénario, avec des risques baissiers importants sur l'énergie et les approvisionnements, la BCE a également élaboré un scénario dégradé dans lequel l'inflation atteindrait 8,0 % en 2022 et ne diminuerait qu'à 6,4 % en 2023, reflétant plus rapidement vers sa cible en 2024. Il est à noter que les prévisions d'inflation de l'Eurosystème sont au-dessus de

celles des autres prévisionnistes car elles prennent en compte des hypothèses techniques de persistance mises à jour plus récemment, sauf pour l'OCDE qui prévoit une hausse des prix du pétrole en 2023.

En zone euro, le revenu disponible réel a donc décliné malgré des marchés du travail solides. Il se redresserait dès la fin d'année, sous l'effet de la dynamique des salaires et des mesures de compensation des prix de l'énergie, en particulier pour les ménages modestes.

L'impact de la guerre en Ukraine varie selon les Etats et les catégories de ménages

L'impact de la hausse des prix suite à la guerre en Ukraine sur la consommation des ménages de l'Union européenne, mesuré en % du revenu des ménages, est plus élevé pour les ménages les moins aisés, et ce dans tous les États Membres (OFCE, juin 2022). Les pays les plus touchés ont été l'Estonie, la Lettonie, la Roumanie, la Grèce, la Lituanie ou encore la Croatie, où les 20 % de ménages les moins aisés ont perdu 5 à 7 % de leur pouvoir d'achat à cause de la hausse des prix depuis février 2022 (contre 1,5 % à 3 % pour les 20 % des ménages les plus aisés dans ces mêmes États). L'impact de la hausse des prix sur le pouvoir d'achat des ménages en France a été le plus modéré de l'UE en moyenne (- 0,7 % et - 1,4 % du pouvoir d'achat des plus aisés et des moins aisés respectivement).

Plusieurs éléments peuvent expliquer l'hétérogénéité de l'impact dans l'UE. D'une part, la hausse des prix peut être compensée au niveau national par des mesures discrétionnaires de blocage des prix, comme c'est notamment le cas en France avec les tarifs réglementés de l'énergie. Certains pays sont par ailleurs peu exposés à la volatilité des prix du gaz, soit par leur faible dépendance au gaz ou car ils bénéficient de contrats d'importation de long terme indexés sur le prix du pétrole. D'autre part, le gouvernement peut agir sur le budget des ménages pour compenser une forte inflation grâce à des chèques énergie ou inflation, ou par des tarifs bloqués de manière ciblée pour les ménages moins aisés et/ou selon leurs besoins en énergie.

En France comme en zone euro, l'environnement macroéconomique reste défavorable. Les conséquences de la guerre en Ukraine, les tensions importantes sur les prix des matières premières et sur les chaînes de valeur mondiales, conduisent

(1) Les principaux déterminants de la hausse des prix de l'alimentaire sont plutôt des facteurs de coûts : (i) l'incidence des prix de l'énergie tout au long de la chaîne de production, y compris sur les prix des fertilisants, (ii) l'impact direct des ruptures d'approvisionnement liées notamment à la guerre en Ukraine sur les prix des produits alimentaires, et (iii) les hausses de salaires -notamment les revalorisations de salaire minimum dans plusieurs pays européens- qui ont un effet plus important sur le secteur alimentaire que sur d'autres secteurs.

les institutions à revoir leurs prévisions d'inflation à la hausse à des niveaux élevés pour 2022 et 2023 : à 5,6 % en 2022 et 3,4 % en 2023 selon la Banque de France (bien au-dessus de ses prévisions de mars, à 3,7 % et 1,9 % dans le scénario central, et même plus haut que dans le scénario dégradé). L'inflation serait tirée principalement par la dynamique des prix de l'énergie, surtout en considérant que le bouclier tarifaire sur les prix du gaz et de l'électricité ne serait pas prolongé en 2023. Elle serait également alimentée par une hausse des prix de l'alimentaire et des biens manufacturés durant les prochains trimestres. Toutefois, l'inflation devrait donc rester moins élevée que dans le reste de la zone euro, en grande partie grâce au bouclier tarifaire sur les prix du gaz et de l'électricité.

L'inflation pèse sur les coûts de production et sur le pouvoir d'achat, et donc sur la croissance. Toutefois, grâce à la hausse de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat et à la dynamique des salaires nominaux alimentée par l'inflation, le salaire réel serait stable en 2022 et reprendrait sa croissance en 2023 et 2024 au même rythme que la productivité. L'impact de l'inflation des prix à la consommation sur le revenu réel disponible est amorti par les mesures de soutien au pouvoir d'achat annoncées ou déjà mises en place (cf. infra). Malgré cela, le pouvoir d'achat par habitant serait en repli temporaire de 1,0 % en 2022, après une nette augmentation de 2,0 % en 2021, avant de se redresser progressivement à partir de 2023, toujours selon les prévisions de la Banque de France de juin.

Selon le dernier point de données fourni par l'INSEE, l'indice des prix à la consommation était en progression de 5,8 % en glissement annuel en août 2022. Le pouvoir d'achat du

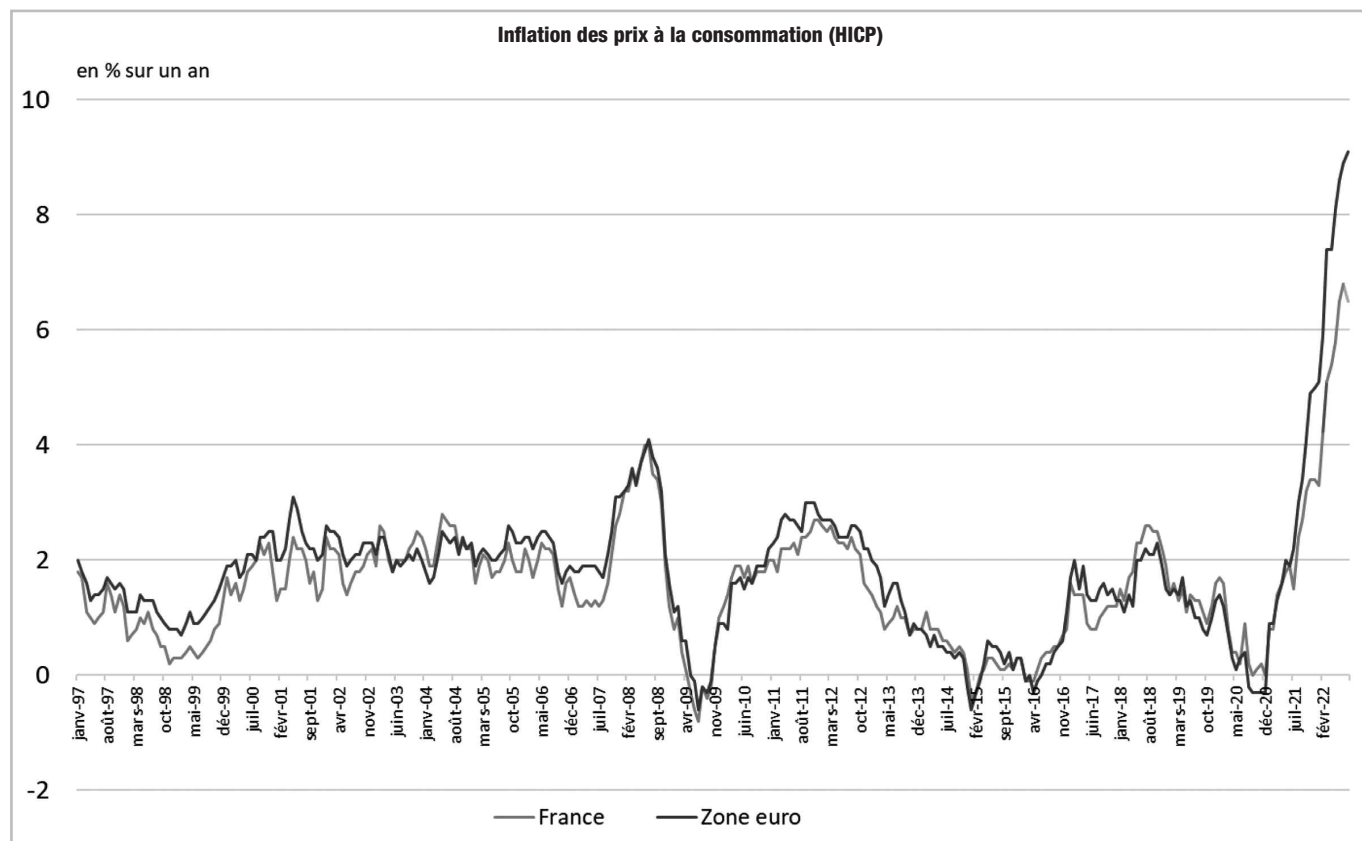
revenu disponible des ménages était en recul de 1,1 % au deuxième trimestre 2022.

Le scénario macroéconomique du Programme de Stabilité pour 2022-2027 (PSTAB) présenté par le gouvernement en juillet, table sur une inflation à 5,0 % en 2022 après 1,6 % en 2021, tirée par les hausses des matières premières mais freinée par les mesures gouvernementales. Elle resterait élevée en 2023 à 3,2 % avant de refluer un peu sous la cible des 2 % de la BCE. Au total, le pouvoir d'achat serait préservé et augmenterait légèrement de 0,5 %, ce qui permettrait de soutenir la consommation. Ces prévisions sont donc légèrement plus optimistes que celles publiées par la Banque de France avec une inflation à 5,6 % en 2022. Le scénario macroéconomique associé à ces prévisions sous-tend la stratégie et les prévisions de finances publiques. Le gouvernement prévoit un retour du déficit sous le seuil des 3 % à horizon 2027, avec une baisse du ratio de dette publique à partir de 2026.

Plusieurs aléas subsistent toutefois qui rendent les prévisions hautement incertaines, au premier rang desquelles l'évolution de la situation en Ukraine et l'épidémie de Covid-19.

Des effets indirects et de second tour peuvent alimenter l'inflation des prix à la consommation

Les prix sont affectés à la fois par les effets directs des prix de l'énergie, qui fait partie du panier de consommation de l'IPC, et par des effets indirects liés à la hausse des coûts de production et de transport qui sont en partie répercutés sur les prix des produits par les entreprises. D'autres hausses de



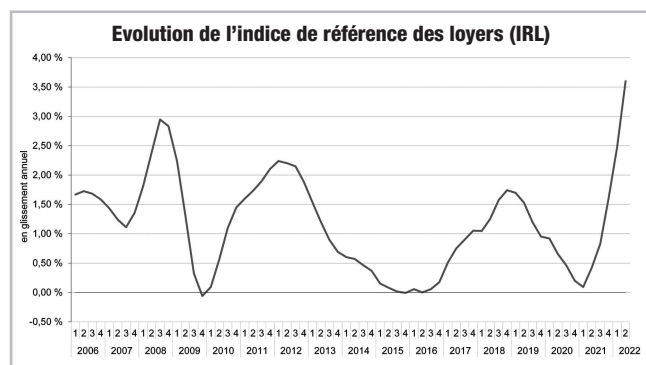
Source : Eurostat et BCE. Données : Indice des prix à la consommation harmonisé.

coûts liées à des facteurs externes (hausse de prix d'autres matières premières et difficultés d'approvisionnement en particulier) contribuent à alimenter les prix.

Les prix des services sont eux aussi en hausse du fait de la progression des salaires nominaux, des prix de l'énergie utilisée dans les transports, et de l'augmentation des loyers.

En particulier, certains mécanismes sont indexés sur l'inflation :

- Mécanisme de revalorisation automatique du Smic liée à l'inflation, qui augmenterait ainsi légèrement plus que l'inflation en 2022 (Programme de Stabilité 2022-2027)
- L'indice de référence des loyers (IRL) sert de référence pour la révision des loyers des logements que peuvent demander les propriétaires à leurs locataires. L'IRL a progressé de 3,6 % sur un an au deuxième trimestre 2022 après 2,48 % au premier trimestre, et il pourrait encore accélérer. Ainsi, selon les prévisions de juin 2022 de l'OFCE, l'IRL serait en hausse de 5 % au dernier trimestre 2022 par rapport à la fin 2021.



Source : INSEE.

Par ailleurs, la BCE a mené un exercice d'analyse de sensibilité de ses scénarios à différents degrés d'indexation des salaires sur l'inflation. En effet, la forte hausse de l'inflation a le potentiel de modifier la relation entre les prix des biens et services et les salaires, dans le cas où elle alimenterait la demande de salaires plus élevés et si ces hausses sont ensuite répercutées par les entreprises dans les prix (*boucle prix-salaires*), entraînant ainsi des effets de second tour avec des conséquences sur les variables macroéconomiques. Les simulations de la BCE suggèrent qu'une telle situation pourrait diminuer la croissance de l'emploi mais augmenter les salaires réels à horizon 2024, et donc la consommation ainsi que la croissance du PIB en volume par rapport au scénario central. Toutefois, l'effet positif sur la croissance s'estomperait ensuite à moyen terme lorsque l'effet négatif sur l'emploi dominerait.

Panorama des nouvelles mesures gouvernementales en faveur du pouvoir d'achat

Face aux poussées inflationnistes observées dès la fin 2021, le gouvernement a décidé d'élargir les mesures de soutien au pouvoir d'achat mises en œuvre depuis 2017. Les mesures du nouveau paquet législatif sur le pouvoir d'achat, premier gros dossier de la nouvelle législature et sujet à d'intenses débats à l'Assemblée nationale durant l'été, visent à soutenir le pouvoir d'achat et la reprise face à l'inflation tout en contenant les déficits publics :

- Revalorisation de 4 % des pensions de retraite et d'invalidité pour les régimes de base au 1^{er} juillet 2022, ainsi que de prestations familiales et des minima sociaux et des bourses étudiantes sur critères sociaux ;
- Revalorisation du point d'indice de la fonction publique de 3,5 % après cinq années de gel ;
- Déconjugalisation de l'allocation adultes handicapés au 1^{er} octobre 2023 ;
- La prime exceptionnelle de pouvoir d'achat pourra atteindre 3000 euros et sera pérennisée dans le privé sous forme d'une prime exonérée de cotisations sociales ;
- Baisse pérenne de cotisations sociales pour les travailleurs indépendants dont le revenu d'activité est proche du SMIC (de l'ordre de 550 € par an) ;
- Déblocage exceptionnel de l'épargne salariale jusqu'à 10 000 € ;
- Aide exceptionnelle de rentrée de 100 € par foyer + 50 € par enfant, pour les bénéficiaires des minima sociaux et allocations ou de la prime d'activité ;
- Hausse du plafond de défiscalisation des heures supplémentaires à 7500 € au lieu de 5000 € ;
- Suppression de la redevance TV de 138 € à l'automne, qui concerne 28 millions de foyers ;
- Gel de l'indice de référence des loyers (IRL) pour un an après une hausse de 3,5 % en juillet, revalorisation des APL de 3,5 %.

Le bouclier tarifaire, mis en place pour compenser la hausse des prix de l'énergie, est prolongé jusqu'à la fin de l'année 2022 :

- Plafonnement de la hausse du tarif réglementé de l'électricité à 4 % depuis février 2022 et extension du dispositif de l'ARENH (Accès Régulé à l'Électricité Nucléaire Historique) ;
- Gel du tarif réglementé du gaz depuis octobre 2021 ;
- Réduction exceptionnelle sur le carburant à la pompe, qui passera à 0,30 € en septembre puis descendra à 0,10 € en novembre et décembre ;
- Complété par une hausse du barème kilométrique pour les personnes utilisant un véhicule à des fins professionnelles et qui déduisent leurs frais réels (mesure ciblée sur les grands rouleurs mais bénéficiant davantage aux tranches élevées de l'impôt sur le revenu).

Selon le Gouvernement, les mesures de soutien direct dans le projet de loi de finances rectificative (PLFR) et dans le projet de loi pouvoir d'achat permettraient d'augmenter de 1,2 point le revenu des ménages. En complément, les mesures de compensation de l'inflation des prix de l'énergie (bouclier tarifaire et remise sur les carburants) permettraient de réduire l'inflation de 1,5 point. Au total, les mesures de 2022 constitueraient un soutien de 3 points du pouvoir d'achat.

Le coût des mesures de soutien face à l'inflation mises en œuvre fin 2021 (chèque énergie exceptionnel, indemnité inflation de 100 € et bouclier tarifaire sur les prix du gaz et de l'électricité) était de l'ordre de 5 Md€ en 2021. Le coût des mesures de 2022 (qui bénéficient à la fois aux ménages, aux entreprises et aux administrations) serait de 41 Md€ au total.

L'impact sur le solde public serait compensé en partie compensé par les baisses de charges de service public de l'énergie.

Quel impact de l'inflation sur les finances publiques ?

Plusieurs arguments théoriques soutiennent qu'une part d'inflation peut être bénéfique pour les finances publiques. Une inflation contenue peut entraîner une augmentation des revenus fiscaux issus des prélèvements et impôts reposant sur une assiette en valeur, notamment de la TVA sur la consommation ou des cotisations sociales perçues si les salaires augmentent également. À court terme, la hausse des prix réduit généralement le déficit car les recettes progressent plus rapidement que les dépenses dont l'indexation est progressive. Cet effet disparaît si la demande s'effondre ou si l'emploi diminue au nouvel équilibre économique en réaction à la hausse des prix. Par ailleurs, l'inflation entraîne mécaniquement une baisse du ratio de la dette nominale au PIB.

La viabilité de ces arguments dépend des équilibres macroéconomiques résultant des tensions qui conduisent à l'inflation, qui varient selon les sources de cette hausse des prix. En l'occurrence, l'augmentation des prix de l'énergie et des matières premières pour un pays importateur conduit à une dégradation de la balance des échanges extérieurs. Lorsque l'inflation importée domine, le déflateur du PIB augmente moins vite que le déflateur de la consommation. Les variables réelles (PIB, emploi, consommation) sont affectées négativement et les assiettes fiscales diminuent en volume.

Enfin, la charge d'intérêts de la dette augmente avec les hausses de taux. Une partie de la dette (de l'ordre de 1/10 de l'encours) est indexée sur l'inflation française ou celle de la zone euro, ce qui augmente directement le taux d'intérêt apparent sur la dette publique, tandis que le reste de la charge de la dette (à taux fixes) augmentera progressivement au fur et à mesure du refinancement.



BULLETIN D'ABONNEMENT



LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

A compléter et renvoyer à :
LFT - Infodium - 69, avenue des Ternes 75017 Paris
TEL : 09 81 07 95 76 - FAX : 01 70 24 82 60 - infodium@infodium.fr

☐ **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 **529 € 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'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 2022.

Les banquiers centraux assument le risque d'une récession pour parvenir à endiguer la vague d'inflation

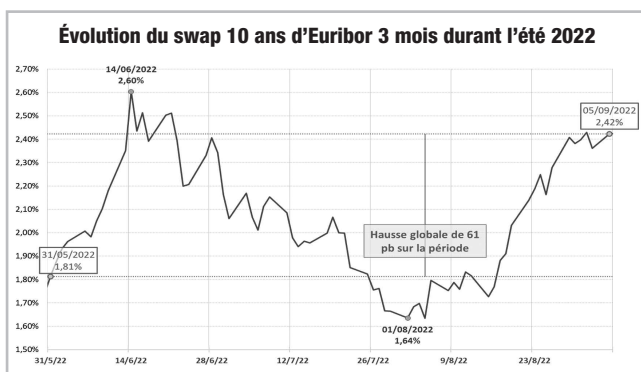
Une dégradation spectaculaire de la conjoncture économique mondiale est en cours, dans le sillage d'une crise énergétique attisant les braises déjà incandescentes sur le front de l'inflation. Les indicateurs avancés de croissance ont brutalement chuté et les traditionnels moteurs de l'économie mondiale (à commencer par la Chine) sont en berne. Cela a provoqué un reflux massif des taux longs en juillet, effacé dès le mois d'août sous les assauts de fermeté des banquiers centraux. Ces derniers déploient dans une belle unanimité une forme nouvelle de « quoi qu'il en coûte » visant cette fois l'éradication du dérapage des prix à l'œuvre depuis la sortie de la crise sanitaire. Une remontée accélérée des taux BCE est désormais au cœur des anticipations de marché.

Le creux observé sur les taux au milieu de l'été a été effacé

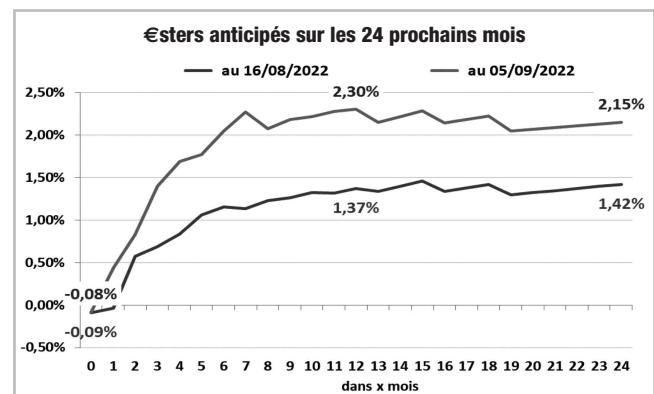
L'été 2022 sur les marchés de taux a pris une forme de « V » très marquée, avec entre la mi-juin et la mi-juillet un recul fort et continu des taux longs emportés par l'assombrissement du climat économique dans toutes les régions du monde, en particulier la Chine et les États-Unis. Le swap Euribor 10 ans qui culminait à 2,60 % le 14 juin (alors qu'il était encore dans les parages de zéro fin 2021) était ainsi revenu à 1,62 % le 1^{er} août.

Sur le mois d'août et les premiers jours de septembre, l'inversion de tendance est extrêmement claire, avec une nouvelle remontée très rapide de l'ensemble de la courbe, mais en particulier de la partie courte, qui résulte du durcissement du discours des principales banques centrales.

Le même swap 10 ans contre Euribor 3 mois est ainsi repassé en un mois de 1,60 % à 2,40 %. L'Euribor 12 mois, qui synthétise l'évolution attendue au jour le jour sur le marché interbancaire sur l'année à venir, modulo une prime de risque revenue aujourd'hui à une vingtaine de points de base, était stabilisé entre la mi-juin et le début août autour de 1,00 %. Il est passé ces dernières semaines à près de 1,90 %, reflétant la révision drastique des anticipations du marché quant aux prochains relèvements des taux directeurs de la BCE.



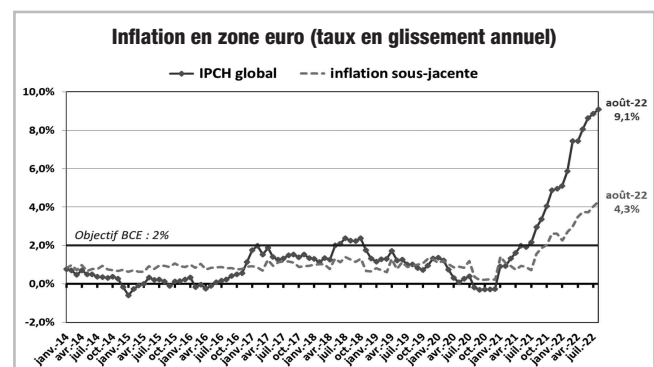
Les taux courts très faibles ont donc quasiment disparu de la courbe des taux et ne pèsent plus que d'un poids très marginal dans les anticipations de taux longs. Cela explique la brusque envolée de ces derniers au mois d'août et le fait qu'ils soient revenus ces jours-ci à leur niveau de la mi-juillet en dépit de perspectives de croissance fortement détériorées.

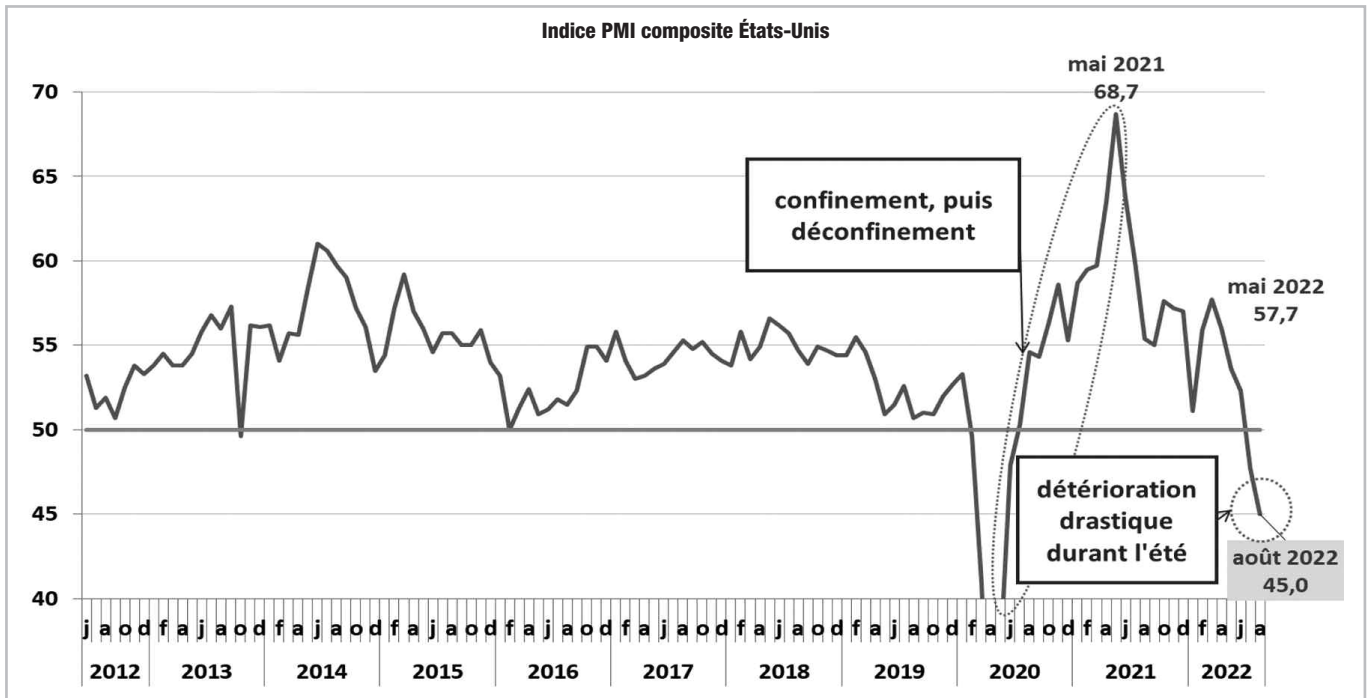


La vigueur de l'inflation ne se dément pas, tandis que la confiance s'érode à grande vitesse

Les statistiques d'inflation pour la zone Euro publiées début septembre ont mis plus que jamais la BCE sous pression avant sa réunion du 8 septembre.

L'inflation elle-même touche son record depuis la création de la monnaie unique à 9,1 %, avec par ailleurs des situations très disparates au sein de la zone, alors même que certains prix à l'origine de la spirale (pétrole, transports maritimes notamment) ont connu une accalmie pendant l'été. L'inflation sous-jacente (hors prix du tabac, de l'énergie et de l'alimentation) atteint elle aussi un niveau record à 4,3 %, signe de propagation des pressions inflationnistes à l'ensemble de l'économie. Pour l'heure, la boucle prix-salaires ne semble pas enclenchée :





on parle de 2 % à 2,5 % de progression des salaires en 2022, selon les sources. Mais les tensions sociales s'aggravent dans différents pays d'Europe.

C'est cependant, étrangement, aux États-Unis, pourtant moins à portée de gazoduc russe que l'Europe, que l'on observe le retournement le plus spectaculaire sur le climat des affaires. Les PMI du mois d'août marquent ainsi un repli tout à fait inédit, épisode du confinement mis à part, qui semble laisser penser que le discours martial de la FED a été parfaitement entendu.

Le mouvement d'assombrissement est d'ampleur, et il est mondial : aucune région du monde n'y échappe, et notamment pas la Chine, dont les perspectives de croissance s'étiolent et qui perd peu à peu son rôle de moteur économique pour la croissance mondiale. La croissance économique en Chine s'est ainsi limitée à 0,4 % au T2 2022, du fait de la multiplication des mesures sanitaires, ce qui la ramène à 2,5 % pour le premier semestre. Elle pourrait se limiter à 3,0 % pour 2022.

Le risque d'une récession économique mondiale a de fait fortement progressé durant l'été.

Les banques centrales prêtes à orchestrer une récession pour avoir la peau des tensions inflationnistes

Le rebond des taux observé depuis le mois d'août en dépit de perspectives de croissance largement dégradées est imputable au durcissement très net du discours des principales banques centrales. Le point d'orgue de cette évolution a été la symposium de Jackson Hole, traditionnellement organisé à la fin du mois d'août. Tant la Fed que la BCE ont très clairement affirmé à cette occasion la priorité donnée à la lutte contre l'inflation, « même au risque d'une croissance plus faible et d'un chômage plus élevé » (Isabel Schnabel, membre du directoire BCE, qui a par ailleurs employé le terme très inhabituel de « sacrifice »).

La Fed évoque désormais une cible de 4 % (alors que sa fourchette se situe aujourd'hui entre 2,25 % et 2,50 %), tandis que la BCE prépare les marchés à deux relèvements successifs de ses taux directeurs lors de ses deux prochaines réunions des 8 septembre et 27 octobre. La question n'est plus d'ailleurs de savoir si ses taux directeurs seront ou non relevés à cette occasion, mais de combien. Sur les premiers jours de septembre, la conjonction d'une inflation record en zone Euro et d'un accès de faiblesse inédit de l'Euro contre dollar a conduit à faire d'un relèvement de 75 pb l'hypothèse principale du marché pour la décision à intervenir le 8 septembre !

L'Euro est en effet revenu début septembre sous la parité avec le dollar, pour la première fois depuis 2002. Outre l'aspect symbolique de ce seuil, la BCE peut en tirer argument pour accélérer le relèvement de ses taux directeurs. Ce faible niveau de l'eurodollar renforce les pressions inflationnistes au travers des prix importés libellés dans cette devise (notamment les approvisionnements énergétiques), mécaniquement renchérissant en un an de près de 20 % sur ce seul effet taux de change. Or l'appréciation du dollar résulte notamment du différentiel de taux d'intérêt des deux côtés de l'Atlantique, qui s'est creusé fortement depuis que la Fed a commencé au printemps 2021 à relever sa cible pour les Fed Funds au pas de charge.



Les collectivités se financent désormais à long terme à près de 3,00 %

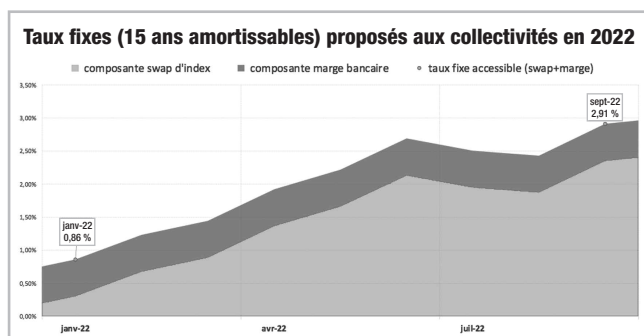
La remontée forte et rapide des swaps d'index a repris depuis début août, après un repli ponctuel en juillet. En ce début septembre, un taux fixe de marché pour un prêt long terme vaut entre 2,90 % et 3,00 %. Un début de frémissement est observé sur les marges, avec ponctuellement des offres très agressives. Peut-être faut-il y voir un premier effet de la raréfaction des demandes d'emprunt du monde local ? Il est probable en effet, compte tenu du niveau atteint par les taux longs et des réserves de financement accumulées ces dernières années, que de nombreuses collectivités choisissent de piocher dans leurs réserves pour équilibrer les futurs comptes administratifs 2022 plutôt que de contracter de nouveaux emprunts.

Des taux de marché à long terme (15/20/25 ans) voisins de 3,00 %

Le marché du prêt aux collectivités a été peu animé ces dernières semaines, comme de coutume lors de la période estivale. Trop peu d'offres ont été formulées pour dessiner une tendance probante d'évolution des marges, et de surcroît dans une conjoncture de taux tellement mouvante qu'il n'est pas simple de quantifier le niveau de marge effectif que recèle une proposition de taux fixe (cf. infra). Nous positionnons donc toujours la marge de marché pour un prêt « classique » (profil amortissable trimestriellement sur 15 ans) autour de 55 points de base, un niveau inchangé depuis un an.

En dépit de cette stabilité des marges bancaires, une remontée forte et rapide des taux fixes accessibles est ressentie par les emprunteurs locaux depuis le début de l'année : début 2022, il était encore possible d'emprunter à long terme, marge comprise, à moins d'1,00 %. Désormais c'est à près de 3,00 % qu'il faut s'attendre pour emprunter à 15 ans amortissable. Les conditions sont à peine renchériées à 20 ou 25 ans : c'est également autour de 3,00 % que l'on peut se financer.

Le recul marqué des taux sur le mois de juillet a offert une fenêtre plus favorable, mais elle s'est très vite refermée et l'on retrouve en ce début septembre les conditions qui prévalaient début juillet.



Frémissement sur un reflux des marges bancaires ?

Pour autant, certaines offres formulées début septembre, sur du long terme ou sur des lignes de trésorerie, extériorisent des marges aussi excellentes que surprenantes, pouvant tomber dans une fourchette 0,10 % - 0,20 % sur des offres

long terme (soit une grosse trentaine de pb sous le niveau attendu) ou à 0,25 % sur des lignes de trésorerie (là où les marges de marché se positionnaient avant l'été autour de 0,30 %).

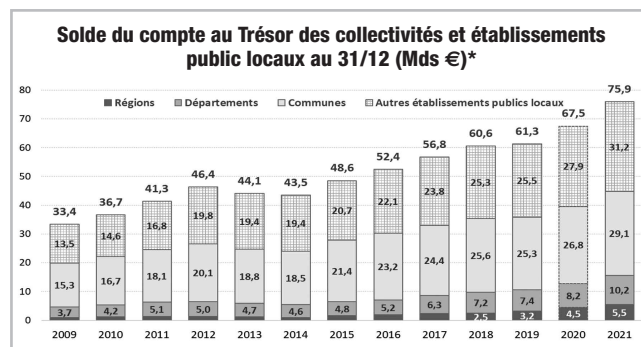
Difficile cependant à ce stade d'en tirer des conclusions trop générales :

- Cela traduit-il la mise en distribution d'enveloppes captées par les banques lors du creux de l'été sur les taux longs ? Ou plus simplement une inertie dans la mise à jour de leurs grilles tarifaires ?
- Ou bien est-ce un premier effet « soldes de fin d'année », autrement dit l'amorce d'une politique commerciale plus agressive face au « risque » pour les banques, de ne pas remplir leurs objectifs de production de prêts aux collectivités ?

Cet « effet soldes », que l'on observait traditionnellement il y a quelques années, devrait en effet faire son grand retour cette année. Dans un environnement où les offres de taux fixes tendent vers 3,00 %, et alors que les collectivités ont largement « sur-emprunté » ces dernières années pour capter des taux longs inférieurs à 1,00 %, il serait logique d'assister à un premier déstockage des considérables réserves de financement accumulées au Trésor depuis une dizaine d'années.

Pour rappel, à fin 2021, ce sont près de 76 Mds € qui étaient disponibles sur ce compte, soit une quarantaine de Mds € de plus qu'il y a 10 ans, alors qu'une campagne annuelle d'emprunt du monde local se situe généralement autour de la vingtaine de Mds €.

Comme le montre la publication des comptes administratifs 2021, le rebond particulièrement marqué du compte au Trésor des collectivités sur 2021 va de pair avec une progression de 2,8 Mds € de leur encours de dette (soit + 1,7 %, après + 3,3 %



* hors HLM - Source : DGFIP, situation mensuelle de l'État.

en 2020). Bien sûr, ce ne sont pas toujours les mêmes qui empruntent et qui épargnent mais globalement, le monde local a emprunté par précaution en 2020-2021 pour profiter de taux longs quasi-gratuits, et ces réserves ont vocation à être consommées sur 2022, conduisant à des campagnes d'emprunt réduites à la portion congrue. On peut donc supposer que les prêteurs vont devoir en rabattre sur leurs marges pour placer des encours... et qu'il vaut mieux attendre un peu pour lancer les consultations de fin d'année afin de bénéficier au maximum de cet effet de rareté.

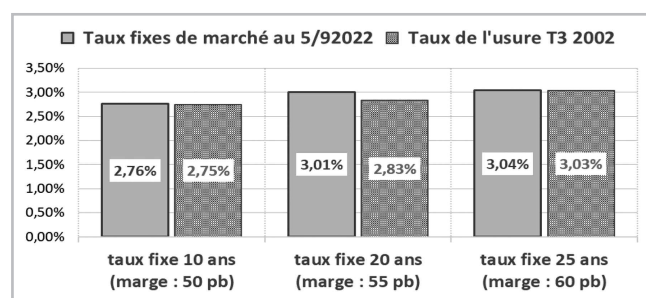
Nouvelle butée sur le taux de l'usure

La mise à jour des taux de l'usure pour le 3^{ème} trimestre 2022 a été l'occasion d'introduire une modulation du taux applicable aux offres à taux fixe destinées aux collectivités, en fonction des maturités. Alors que précédemment toutes les offres pour une durée de 2 ans et plus étaient logées à la même enseigne, on distingue désormais trois périodes :

- durée comprise entre 2 et 10 ans : taux plafond de 2,75 % au T3 2022
- durée comprise entre 10 et 20 ans : taux plafond de 2,83 %
- durée supérieure à 20 ans : taux plafond de 3,03 %

Au moment de la mise à jour de ces taux de l'usure différenciés début juillet, ce découpage par maturité permettait effectivement de contribuer à soulager la contrainte qu'avait fait peser au 2^{ème} trimestre la législation sur l'usure, proscrivant ou peu s'en faut la mise en place de tout nouveau taux fixe.

Compte tenu du niveau actuel des taux longs et des marges, les offres bancaires se heurtent à nouveau à ces taux plafonds et certaines banques commencent à botter en touche lors des consultations bancaires, se déclarant incapables de se conformer à la réglementation sur l'usure compte tenu de leurs barèmes de taux. D'autres contraignent manifestement leurs marges pour y parvenir, ce qui a pu également contribuer aux baisses ponctuelles de marges que l'on constate depuis la rentrée.



Si comme on peut le craindre en cas de nouveau durcissement de la BCE, les taux longs accentuent leur remontée courant septembre, il risque de falloir attendre la nouvelle mise à jour des taux de l'usure au 1^{er} octobre avant de pouvoir contracter à taux fixe.

Rappelons cependant qu'il reste tout-à-fait loisible de contracter des taux indexés : le taux d'intérêt pris en compte pour la réglementation relative au taux de l'usure est le TEG. Or le TEG d'un taux variable correspond, aussi inepte que

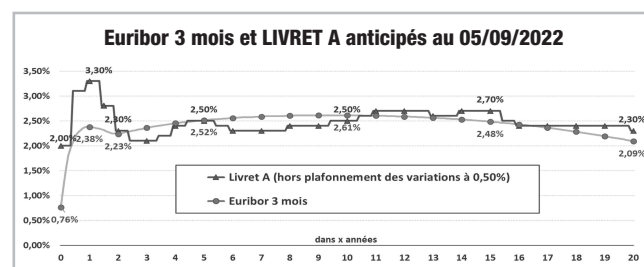
cela soit au plan financier, à la valeur de l'index de départ majoré de la marge et des frais annexes (commission, etc...). C'est par conséquent le niveau de l'index de départ qui fait référence pour vérifier la conformité au taux de l'usure d'une offre à taux indexé, et non sa valeur anticipée sur la durée du prêt. Dès lors avec un Euribor 3 mois toujours inférieur à 1,00 % ces jours-ci et un taux de l'usure sur les emprunts indexés valant 2,61 % pour le troisième trimestre 2022, la législation sur l'usure ne génère aucune difficulté sur les emprunts indexés (mis à part sur le Livret A, cf. infra).

Un livret A moins pénalisant en dépit d'un relèvement de 100 pb en août

Le Gouvernement a suivi la recommandation du Gouverneur de la Banque de France et fixé le taux du Livret A à 2,00 % à compter du mois d'août 2022, soit un relèvement de 100 pb. Ce taux correspond à la formule réglementaire, soit la moyenne arrondie entre l'inflation des 6 derniers mois (4,55 %) et l'Eonia de la même période (- 0,60 %).

Un nouveau décrochage très marqué entre le Livret A et l'Euribor 3 mois est ainsi généré, ce dernier restant encore autour de 0,20 % au moment du choix du Gouvernement. Il a cependant connu une remontée accélérée ces dernières semaines, revenant ces derniers jours à près de 0,80 %, soit encore un différentiel de plus de 120 pb par rapport au Livret A.

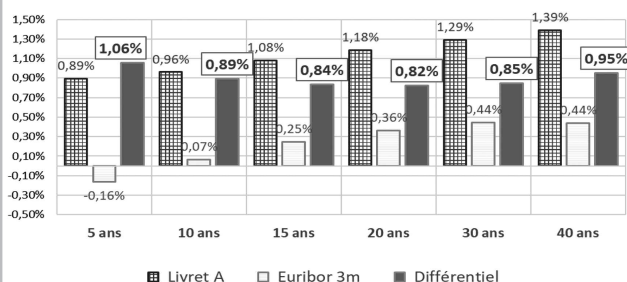
Ce décrochage est encore attendu comme soutenu ces prochains mois : l'application de la formule devrait conduire à un Livret A à 3,10 % en février 2023, puis à 3,30 % en août 2023, avant de s'assagir et de voisiner l'Euribor 3 mois.



Il convient cependant de souligner que le surcoût attaché au Livret A s'est considérablement atténué avec la remontée des anticipations sur les index monétaires, par rapport à ce qu'il était ces dernières années. Le « floor » officiel (à 0,50 % dans la formule réglementaire) et politique (le Gouvernement ayant souvent eu du mal à suivre la formule à la baisse de peur de mécontenter l'épargnant-électeur) générant en effet ces dernières années un décrochage qui a pu excéder 100 pb entre le swap d'Euribor et le swap de Livret A. Les marchés tablaient en effet sur des Euribor durablement inférieurs à l'inflation, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.

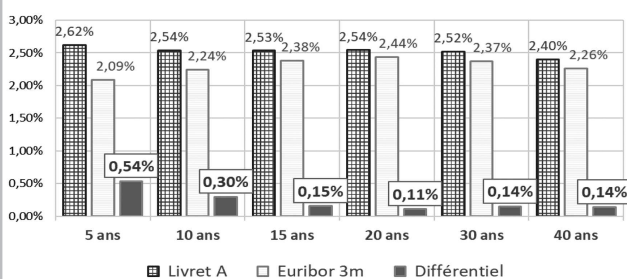
Ainsi, un emprunteur qui souscrivait une ligne indexée sur le Livret A devait fin 2021 (mais cela se vérifiait également en 2019 ou 2020) s'attendre à payer 100 pb de plus, en moyenne sur la durée du prêt, que pour un emprunt margé à l'identique mais indexé sur l'Euribor. Aujourd'hui ce surcoût est revenu à une quinzaine de pb : le Livret A est donc beaucoup moins systématiquement disqualifié que par le passé.

Différentiel entre swap* de Livret A et swap* d'Euribor au 31/12/2021



* swap pour un profil amortissable trimestriellement.

Différentiel entre swap* de Livret A et swap* d'Euribor au 5/9/2022



* swap pour un profil amortissable trimestriellement.

Une attention renouvelée est ainsi à porter aux offres de la Banque des Territoires indexées sur le livret A, qui de par leur maturité très longue peuvent se révéler particulièrement adaptée au financement d'équipements structurants. Et ce d'autant que la Caisse est parfois conduite à rogner sur la marge contractuelle pour parvenir à ne pas excéder le taux de l'usure de 2,61 % applicable aux emprunts indexés.

Retour impérieux de la gestion de trésorerie

Comme en témoigne spectaculairement l'évolution du compte au Trésor évoquée ci-dessus, les collectivités ont

progressivement pris leurs distances avec la gestion en trésorerie zéro qui prévalaient jusqu'au mi-temps des années 2010. Dans le contexte de ces dernières années, les encaisses oisives n'avaient plus de coût et généraient même pour les grandes collectivités disposant d'un programme de NEU-CP des rémunérations non symboliques.

Cette époque est désormais en passe d'être révolue, avec le retour de l'€ster, sous quelques jours, en terrain positif : une fois que la BCE aura procédé le 8 septembre au relèvement de son taux de dépôt, de 50 ou 75 pb, le taux interbancaire au jour le jour se calera à quelques points de base sous ce taux de dépôt, et donc quelque part autour de 0,42 % (pour un taux de dépôt porté à 0,50 %) ou plus probablement autour de 0,67 % (si le taux de dépôt est relevé de 75 pb) si l'on croit les anticipations les plus récentes. Et sous 12 mois c'est à plus de 2,00 % que ce taux est attendu. Que ce soit pour les NEU-CP ou pour les lignes de trésorerie, le coût budgétaire du financement court-terme va donc redevenir un sujet.

Il est illusoire d'espérer des prêteurs un retour aux bons vieux OCLT et autres CLTR (c'est à dire à des crédits long terme offrant des facultés de remboursement temporaire quasi-gratuites sur toute leur durée). La réglementation prudentielle issue de Bâle III en rend le coût prohibitif pour les prêteurs.

A ce jour, la seule possibilité qui s'offre aux collectivités désireuses de rationaliser leur encaisse de trésorerie est d'ajuster les mobilisations long terme afin de faire en sorte de disposer en permanence d'un volant significatif d'emprunt en période de mobilisation : sur ces périodes, que l'on peut généralement étirer à concurrence de 24 mois, la remise à disposition gratuite des fonds au prêteur est souvent proposée. Mais encore faut-il avoir besoin de mobilisations nouvelles...

Statistiques

	taux/cours constatés				taux/cours anticipés *		
	juin 2022	juillet 2022	août 2022	septembre 2022	décembre 2022	mars 2023	juin 2023
Euribor 1 mois	-0,52%	-0,31%	0,02%	0,27%	1,45%	2,09%	2,14%
Euribor 3 mois	-0,24%	0,04%	0,39%	0,74%	1,80%	2,19%	2,35%
Euribor 6 mois	0,16%	0,47%	0,84%	1,27%	2,05%	2,38%	2,43%
Euribor 12 mois	0,85%	0,99%	1,25%	1,87%	2,03%	2,25%	2,43%
T4M	-0,49%	-0,49%	-0,49%	-0,49%	1,50%	2,12%	2,14%
TAM	-0,49%	-0,49%	-0,49%	-0,49%	-0,21%	0,35%	1,03%
CMS 10	2,16%	1,99%	1,94%	2,47%	2,50%	2,53%	2,55%
TEC10	2,03%	1,70%	1,58%	2,13%	1,74%	1,77%	1,79%
taux fixe 15 ans**	2,14%	1,95%	1,88%	2,36%	2,43%	2,46%	2,47%
taux fixe 20 ans**	2,21%	2,07%	1,95%	2,41%	2,47%	2,49%	2,50%
€ contre \$	1,06	1,02	1,01	0,99	0,99	1,00	1,01
\$ contre ¥	134,2	136,7	135,4	140,2	#VALEUR!	#VALEUR!	#VALEUR!
€ contre CHF	1,02	0,99	0,97	0,98	0,97	0,96	0,96

* 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 0,55 % en septembre 2022 / trimestre échéances constantes ex / ex.

La loi de finances rectificative pour 2022 : les mesures en faveur des collectivités locales

Le Journal officiel du 17 août 2022 a publié la loi de finances rectificative (LFR) pour 2022 ⁽¹⁾. Elle est relative notamment à la compensation pour les départements de la hausse du RSA, à la compensation partielle de l'augmentation du point d'indice et aux conséquences de l'inflation pour les collectivités les plus en difficulté ainsi qu'aux crédits supplémentaires pour aider les communes submergées par les demandes de passeports et de cartes d'identité.

Dispositions relatives aux ressources affectées aux collectivités territoriales

Contrairement à la promesse de compensation à l'euro près du gouvernement lors de la disparition de la taxe d'habitation sur les résidences principales, aucune compensation n'a été prévu pour la part de taxe d'habitation « intercommunale » perçue via une fiscalité additionnelle, c'est-à-dire que les syndicats intercommunaux perçoivent une fraction, ou la totalité, du produit de certains des impôts locaux communaux. L'article 11 de la LFR rectifie cette omission. A compter de 2022, 2 350 communes pourront être intégralement compensées par l'intégration dans le calcul du coefficient correcteur du taux de taxe d'habitation d'un syndicat financé par fiscalité additionnelle. « Cela représente 100 millions d'euros versés à plusieurs milliers de communes lésées chaque année. Et 100 de plus pour compenser le passé. Victoire totale », s'est réjoui sur LinkedIn le directeur général des services de La Trinité, Cédric Omet.

L'article 12 de la LFR compense les départements de la revalorisation du revenu de solidarité active à hauteur de 120 M€.

L'article 13 de la LFR prévoit la compensation financière intégrale par l'Etat de la revalorisation de 4 % au 1^{er} juillet 2022 des rémunérations des apprentis. Cette mesure en faveur des régions coûtera 18 M€ à l'Etat.

L'article 14 de la LFR fixe le mécanisme de compensation pour les communes les plus en difficulté compensera la moitié de l'augmentation des dépenses liées à la revalorisation des salaires des fonctionnaires territoriaux avec la hausse du point d'indice de 3,5 %. Il prendra en charge également une partie des conséquences de l'inflation sur les budgets communaux en remboursant 70 % de la hausse des dépenses d'énergie et d'alimentation.

Il devait à l'origine s'élever à 300 millions d'euros et bénéficier à 5 500 communes environ. Mais les sénateurs ont élargi les conditions d'éligibilité de cette aide, les jugeant « trop restrictives ». Elle s'élèvera donc à 430 millions d'euros et devrait bénéficier à trois fois plus de communes.

Pour en bénéficier, les communes devront avoir un taux

d'épargne brute inférieur à 22 % de leurs recettes réelles de fonctionnement au 31 décembre 2021. Et ce taux devra avoir baissé de plus d'un quart entre la fin 2021 et la fin 2022. Parmi les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, seuls sont éligibles au versement de la dotation susmentionnée, d'une part, les communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique, défini à l'article L. 2334-3 du code général des collectivités territoriales, et, d'autre part, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur, l'année de répartition, au double du potentiel fiscal par habitant moyen des établissements appartenant à la même catégorie, telle que définie à l'article L. 5211-28 du même code.

Relations avec les collectivités territoriales

Pour répondre à la forte hausse des demandes de délivrance de cartes d'identité et de passeports au début de l'année 2022 et pour réduire les temps d'attente, l'article 39 de la LFR ouvre 10 millions d'euros pour les communes chargées d'enregistrer les demandes. Cette somme sera versée par l'intermédiaire de la dotation pour les titres sécurisés.

Concrètement, en complément de la dotation annuelle de 12 000 € versée à chaque commune disposant d'un dispositif de recueil, une dotation supplémentaire de 4 000 € sera attribuée pour tous les nouveaux dispositifs de recueil installés entre le 1^{er} avril et le 31 juillet 2022.

4 000 € seront aussi attribués aux dispositifs de recueil déjà installés dont le taux d'utilisation mensuel moyen sur la période du 1^{er} avril au 31 juillet 2022 progresse de plus de 40 points de pourcentage par rapport à la moyenne annuelle 2021 ou aux dispositifs de recueil dont le taux d'utilisation dépasse en moyenne le seuil de 50 % du taux d'utilisation sur la période 1^{er} avril 31 juillet 2022. Ces dotations s'ajoutent aux 4 000 € versés par l'Agence nationale des titres sécurisés aux communes pour l'ouverture d'un centre temporaire, ou à l'ouverture d'un centre pérenne sur un nouveau site.

L'article 40 de la LFR adopte un nouveau critère pour que les départements voyant leur produit de CVAE baisser de plus de 5 % puisse bénéficier de la garantie évitant une perte sur cette recette fiscale supérieure à 5 %.

Pour éviter que la somme des garanties soit supérieure à l'enveloppe du fonds CVAE à cause de la crise sanitaire, les départements qui connaissent une baisse de plus 5 % de

(1) Le texte de la loi n° 2022 - 1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 peut être téléchargé à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046186661>.

Voir aussi Romain Gaspar - Budget rectificatif : la loi est publiée. La Gazette des communes a mis en ligne l'article du 17 août 2022, à l'adresse : <https://www.lagazettedescommunes.com/821094/budget-rectificatif-la-loi-est-publiee-2/>.

leurs recettes de CVAE devront avoir en plus un produit de CVAE par habitant inférieur d'au moins 20 % à la moyenne.

Avec ce nouveau critère, le nombre de départements éligibles passerait en 2022 de 25 à 9 pour un montant total de 5,3 millions d'euros. Cette mesure est indolore pour les finances publiques de l'Etat car la garantie est financée par un prélèvement sur le fonds national de péréquation de la CVAE.

L'article 41 de la LFR prévoit le versement d'une dotation aux communes membres en 2017 d'un syndicat de communes dont le comité a décidé de lever la taxe d'habitation prévue à l'article 1407 du code général des impôts, en application du premier alinéa de l'article 1609 quater du même code.

L'article 42 de la LFR complète l'article L. 253 du livre des procédures fiscales par trois alinéas ainsi rédigés :

« Les avis d'imposition des contribuables assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties mentionnent, à titre indicatif :

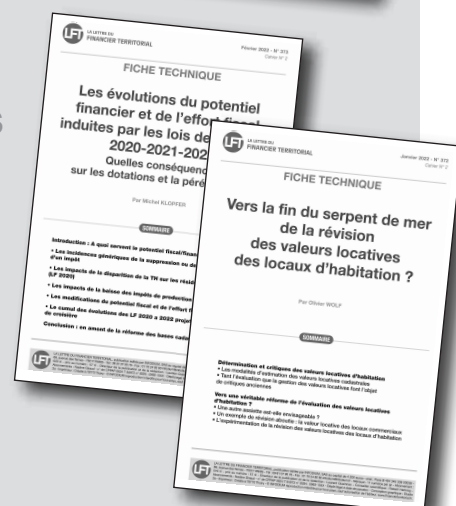
« 1° Dans les communes mentionnées au 1° du C du IV de l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, la différence entre, d'une part, le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties versé à la commune et, d'autre part, le produit net issu des rôles généraux de la taxe foncière sur les propriétés bâties émis au profit de cette commune ;

« 2° Dans les communes mentionnées au 2° du même C, le montant du complément versé à la commune. »

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



Rapport 2022 relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales

Un premier rapport ⁽¹⁾, déterminant le ratio d'autonomie financière au titre de l'année 2003 et arrêtant la méthodologie de calcul du ratio applicable à chaque catégorie de collectivités, a été transmis au Parlement au mois de juin 2005. Ces éléments de méthodologie sont annexés au rapport 2022 dont l'objet est de déterminer les ratios relatifs à l'année 2020 et de préciser l'origine des évolutions constatées entre 2019 et 2020.

Cadre juridique

L'article 72-2, dans son troisième alinéa, renvoie à une loi organique le soin de déterminer les conditions dans lesquelles est mise en œuvre la règle constitutionnelle selon laquelle les ressources propres doivent représenter, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.

La loi organique a été promulguée le 29 juillet 2004. Elle apporte les précisions nécessaires à la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles du troisième alinéa de l'article 72-2 en prévoyant dans son article 4, codifié à l'article LO 1114-2 du code général des collectivités territoriales, que la part des ressources propres des collectivités territoriales ne peut, pour chaque catégorie de collectivités, être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003.

Elle précise en outre, dans son article 5, que le Gouvernement transmet au Parlement, le 1^{er} juin de la deuxième année qui suit l'exercice, un rapport faisant « *apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution* ».

Détermination du ratio pour 2020

Les données recueillies pour l'année 2020 doivent être analysées à l'aune de la crise sanitaire qui a eu une influence sur les équilibres financiers des collectivités territoriales. Néanmoins, le ratio d'autonomie financière des départements se stabilise à 74,7 % tandis que celui du bloc communal et des régions diminue, légèrement du côté des communes et EPCI (- 0,8 point), de manière plus prononcée pour les régions (- 3,9 points). Pour la première fois depuis 2017, le ratio d'autonomie des départements est supérieur à celui des régions.

Les tableaux (A. et B.) qui figurent ci-après rappellent le niveau du ratio pour 2019 et pour 2020 :

Le bloc communal, qui comprend également les établissements

A. Niveau du ratio pour 2019

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ressources propres (en Md€)	97,6	50,8	27,0
Autres ressources (en Md€)	38,4	17,2	7,7
Ressources totales (en Md€)	136,0	68,0	34,7
Ratio constaté pour 2019	71,7 %	74,7 %	77,8 %

(1) Le rapport 2022 sur l'autonomie financière des collectivités territoriales (données de l'exercice 2020) peut être téléchargé à l'adresse : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/autonomie-financiere-des-collectivites-locales>

B. Niveau du ratio pour 2020

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ressources propres (en Md€)	94,3	50,5	24,6
Autres ressources (en Md€)	38,7	17,1	8,7
Ressources totales (en Md€)	133,0	67,6	33,2
Ratio constaté pour 2020	70,9 %	74,7 %	73,9 %

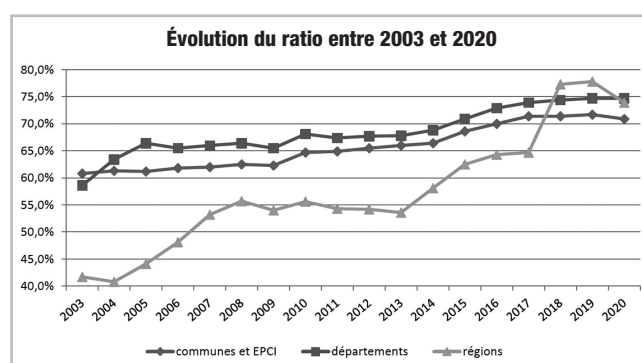
publics de coopération intercommunale, a connu en 2020 une légère diminution de son ratio qui se situe malgré tout à 10,1 points au-dessus du niveau observé en 2003 (60,8 %), année de référence des ratios.

Les départements connaissent une stabilisation de leur ratio d'autonomie en 2020 à 74,7 %, toujours à 16,1 points au-dessus du ratio de référence de l'année 2003 (58,6 %).

S'agissant des régions et des collectivités d'outre-mer, après deux années d'augmentation, le ratio d'autonomie financière passe de 77,8 % en 2019 à 73,9 % en 2020. S'il recule de - 3,9 points par rapport à 2019, il se situe toujours à 32,2 points au-dessus du niveau observé en 2003 (41,7 %).

Evolution du ratio d'autonomie financière depuis 2003

Le graphique qui figure ci-après résume l'évolution du ratio d'autonomie financière pour chaque catégorie de collectivités :



Pour conclure sur le sujet, l'éditorial de la LFT de juillet 2022 ⁽²⁾ mérite d'être cité : « *Les études sur les finances locales ont été traditionnellement focalisées sur les ressources. L'effort d'analyse et d'imagination devrait dorénavant porter davantage sur les dépenses car c'est là qu'il faudra chercher les marges manœuvre et faire les arbitrages décisifs puisque du côté de l'emprunt et des impôts locaux, quand il en subsiste, l'avenir est sombre...* ».

(2) Le titre de l'éditorial était « autonomie financière ou sécurité financière ».

Les finances publiques locales 2022 : une situation financière très satisfaisante

Après une année 2020 marquée par la crise sanitaire, les collectivités locales ont vu leur situation financière s'améliorer fortement en 2021, dans un contexte de reprise de l'activité économique. L'épargne brute des collectivités territoriales a atteint un niveau supérieur à celui d'avant crise et l'investissement local a de nouveau progressé.

Toutes les catégories de collectivités ont bénéficié, à des degrés divers, de cette embellie. Les recettes des départements, dont les droits de mutation à titre onéreux, ont été particulièrement dynamiques. Les régions sont la seule catégorie de collectivités dont l'épargne brute n'était pas supérieure, en 2021, à celle d'avant crise. ^{(1) (2)}

Dans l'ensemble, en 2021, une situation financière très favorable

En 2021, les collectivités locales ont bénéficié d'un contexte de reprise économique soutenu tout en continuant de faire l'objet de mesures de soutien et de relance de la part de l'État.

• Un contexte financier de nouveau favorable aux collectivités territoriales

En dépit de la poursuite de la crise sanitaire, le fort rebond de l'activité économique en 2021 a contribué à l'amélioration des comptes de l'ensemble des administrations publiques, alors que les collectivités locales avaient été relativement épargnées en 2020 au regard de la dégradation des comptes de l'État et des organismes de sécurité sociale.

Le déficit des administrations publiques locales (APUL), qui s'élevait à 3,5 Md€ en 2020, se limite à 0,6 Md€ en 2021 (- 0,02 points de produit intérieur brut (PIB)). Il reste sensiblement inférieur à celui de l'État (- 5,8 points, soit - 143,8 Md€) et plus faible que celui des organismes de sécurité sociale (- 0,7 points, soit - 16,9 Md€). Au sein des administrations publiques locales, les comptes des collectivités locales sont excédentaires de 4,7 Md€ en 2021.

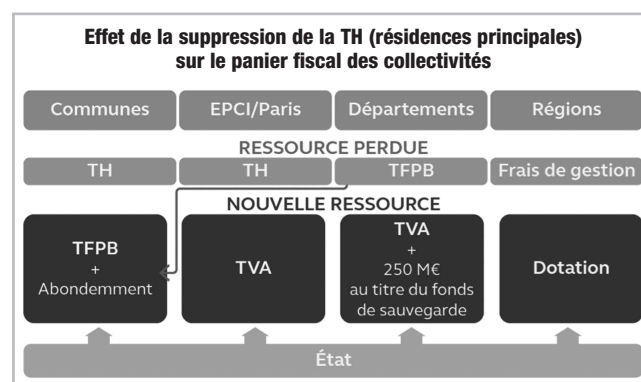
L'État a également poursuivi la mise en œuvre de mesures exceptionnelles de soutien et de relance à destination du secteur local. Ces dispositifs ont représenté respectivement 716 M€ et 1,9 Md€ de crédits de paiement en 2020 et 2021. Les autorisations d'engagement consommées ces deux années devraient conduire à une consommation supplémentaire de 4,5 Md€ dans les années à venir.

• Une forte progression des recettes dans un contexte de réforme de la fiscalité locale

Les produits réels de fonctionnement des collectivités territoriales ont augmenté de plus de 5 % en 2021. Ils atteignent un niveau supérieur de 3 % à celui d'avant crise.

Cette forte hausse résulte principalement du dynamisme des

recettes fiscales lié à la reprise économique, qui augmentent de + 6,2 Md€ à périmètre constant entre 2019 et 2021 (+ 4,2 %). Bénéficiant en particulier aux départements à travers les droits de mutation à titre onéreux (+ 3,0 Md€), elle s'accompagne d'une modification du panier de recettes des collectivités avec la mise en œuvre, à compter de 2021, des réformes de la fiscalité locale et des impôts de production.



Les produits des taxes foncière et d'habitation et des compensations issues de la réforme ont représenté une hausse des ressources des collectivités concernées de 1,36 Md€ (+ 2,2 %) en 2021. Cette hausse intervient malgré une forte baisse des impôts fonciers et de production pesant sur les entreprises, l'État ayant absorbé tout l'effet des réformes d'allègement de la fiscalité. Elle s'élève à + 0,86 Md€ au profit des communes, + 0,38 Md€ à destination de leurs groupements et + 0,12 Md€ en faveur des départements. Ces soldes positifs incluent les variations relatives aux bases et aux taux de la fiscalité locale.

Le fort rebond des recettes tarifaires et domaniales en 2021 (+ 11,0 %) qui, en 2020, avaient été particulièrement affectées par le contexte sanitaire et économique (- 10,9 %), ne leur permet toutefois pas de retrouver leur niveau d'avant crise.

Les concours de l'État ont également progressé en 2021 (+ 858 M€ hors réformes fiscales). La moindre mobilisation des filets de sécurité par rapport à 2021 s'est accompagnée d'une nouvelle hausse du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et d'une l'augmentation de la part de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) versée aux régions.

• Une progression des charges de fonctionnement inférieure à celle des produits

Après avoir augmenté de + 1,3 % en 2020 à périmètre

(1) Cour des comptes - Les finances publiques locales - Fascicule 1, 13 juillet 2022. Le rapport public peut être téléchargé à l'adresse : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-finances-publiques-locales-2022-fascicule-1>

(2) Laurent Thévenin - Les collectivités locales affichent un état de santé très favorable in *Les Echos* du 18 juillet 2022.

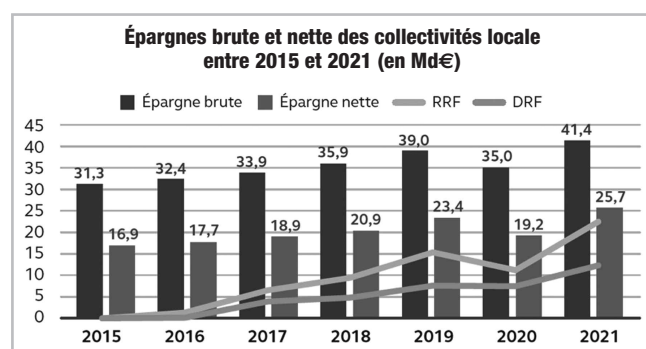
constant, les charges réelles de fonctionnement des collectivités locales ont augmenté de 2,6 % en 2021.

La hausse est particulièrement prononcée pour les achats de biens et services (+ 5,7 %), mais relève en partie d'un rattrapage (+ 2,3 % en deux ans).

Les dépenses de personnel ont également été dynamiques (+ 2,8 %), après une hausse plus modérée en 2020 (+ 1,1 %), dans un contexte de diminution des effectifs de la fonction publique territoriale. Cette augmentation concerne en particulier les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) (+ 7,1 % en deux ans) et les régions (+ 5,6 %).

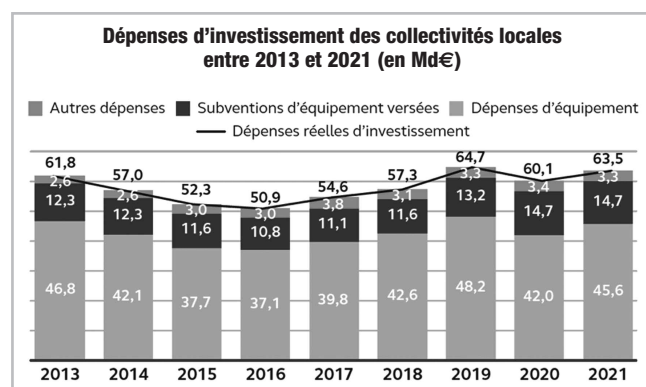
• Un niveau consolidé d'épargne inédit, des situations toujours hétérogènes

La forte hausse des produits de fonctionnement, supérieure à celle des charges, se traduit par une progression de l'épargne de 6,4 Md€. Elle atteint un niveau inédit (41,4 Md€), supérieur de 2,4 Md€ à celui d'avant crise.



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFiP. Les courbes relatives aux recettes et dépenses réelles de fonctionnement (RRF et DRF) représentent leur évolution par rapport à leur niveau de 2015 (en Md€).

Cette amélioration d'ensemble s'accompagne d'une nouvelle hausse de l'investissement, atypique en deuxième année de mandat municipal. Elle résulte au moins partiellement de décalages de projets n'ayant pu être conduits en 2020, mais témoigne également de l'effort d'investissement consenti dans un contexte de relance de l'activité économique et de soutien de l'État à l'investissement économique local.



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFiP.

La mobilisation de l'emprunt ayant été très supérieure au besoin de financement, l'encours de la dette augmente de nouveau (183,2 Md€, soit + 2,2 Md€). Ce surplus d'emprunt se traduit par un montant de compte au Trésor de 59,1 Md€, en hausse de 13,3 Md€ en deux ans. Cette forme de mise

en réserve relève, au moins en partie, d'une épargne de précaution en période de taux bas. Certaines collectivités ont ainsi souhaité thésauriser plutôt qu'utiliser pleinement leurs ressources ou diminuer leurs impôts, afin de se prémunir contre de futurs aléas.

Comme les années passées, la situation d'ensemble des collectivités ne rend pas compte de la forte hétérogénéité des situations individuelles, en particulier dans le bloc communal.

• Une contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques à redéfinir, dans un contexte économique de nouveau incertain

Le caractère favorable de la situation financière des collectivités locales et la persistance de disparités justifient un renforcement de la solidarité, notamment à travers la péréquation, et la recherche d'une meilleure répartition des ressources.

Alors que les récentes réformes fiscales ont accentué la sensibilité de leurs recettes à la conjoncture économique, les collectivités doivent également s'organiser pour faire face aux futurs aléas, à travers l'instauration de mécanismes d'auto-assurance.

Enfin, la prochaine loi de programmation des finances publiques devra être l'occasion de définir les modalités de contribution du secteur public local au redressement des finances publiques. Dans cette hypothèse, plusieurs leviers d'inégale portée seraient théoriquement disponibles :

- l'encadrement du rythme d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ;
- le recours à un critère fondé sur l'autofinancement ;
- la fixation d'un ratio d'endettement ; la définition d'un objectif d'évolution du besoin annuel de financement ;
- la réduction programmée dans le temps de certaines recettes.

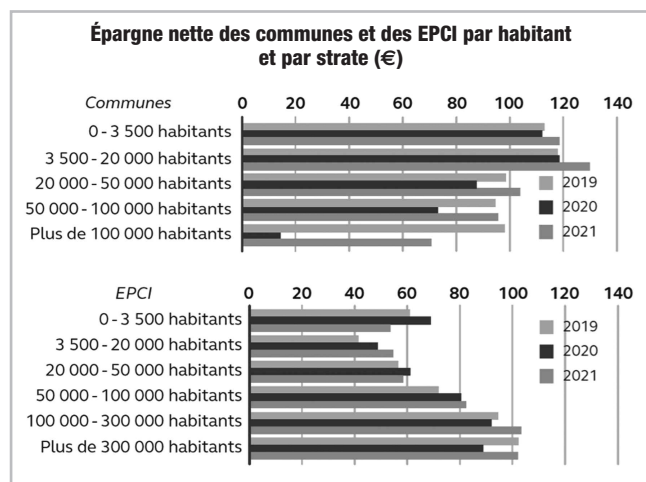
Le choix d'une reconduction d'un objectif d'encadrement des dépenses de fonctionnement impliquerait de lever les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des contrats de Cahors, dans un contexte différent de celui qui prévalait en 2017 (augmentation de la dépendance des recettes à la conjoncture, risque inflationniste élevé et hétérogène, etc.).

Un critère fondé sur l'autofinancement pourrait faciliter la prise en compte de la diversité des modes de gestion locaux, mais il devrait alors être associé à une trajectoire pluriannuelle de recettes, de manière à neutraliser les effets de cycle économique.

Les modalités de cette contribution s'inscriront dans un contexte économique incertain, caractérisé en particulier par un niveau d'inflation élevé. Sa prise en compte implique de déterminer son incidence nette sur les finances locales, sans se limiter aux seuls surcoûts. Le fascicule 2 du présent rapport, qui sera publié à l'automne 2022, portera une première appréciation sur l'évolution de la situation financière des collectivités territoriales au regard des constats posés pour 2021.

Bloc communal : restauration d'une situation financière très favorable

Après une année de dégradation relative de ses équilibres financiers, le bloc communal a reconstitué en 2021 un niveau d'épargne brute supérieur à son niveau d'avant crise, grâce à un rebond de plus de 10 %. Les communes de plus de 100 000 habitants, cependant, dont les équilibres financiers avaient davantage été fragilisés en 2020, n'ont pas encore retrouvé leur niveau d'épargne brute de 2019.



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFiP.

Les produits de fonctionnement ont augmenté de 4,3 %, en dépit des effets persistants de la crise sanitaire. Les réformes fiscales n'ont pas fragilisé cette dynamique et les collectivités ont bénéficié des nouvelles compensations mises en place par l'État. La progression des dépenses de fonctionnement, en particulier des dépenses de personnel au sein des EPCI, est redevenue un point de vigilance. L'impact de la hausse des prix, notamment de carburant en fin d'année, n'est pas encore perceptible dans les comptes locaux.

Cette deuxième année de cycle de mandat est atypique dans la mesure où les dépenses d'investissement (38,5 Md€) augmentent de 4,9 %, sous l'effet du décalage des opérations retardées en 2020, mais également en raison des financements du plan France Relance conduit par l'État. Ces cofinancements sont intervenus alors que le bloc communal disposait déjà d'une forte capacité d'autofinancement.

L'endettement du bloc communal est resté maîtrisé et sa capacité de désendettement s'est redressée suite à la crise.

Les dépôts au Trésor des communes et EPCI ont atteint un niveau inédit (43,6 Md€), après une nouvelle augmentation de 12,3 %. Cette thésaurisation, parfois présentée comme une épargne de précaution, représente désormais plus du tiers de l'encours des dettes du bloc communal ou l'équivalent d'une année de dépenses d'investissement.

Départements : amélioration de la situation

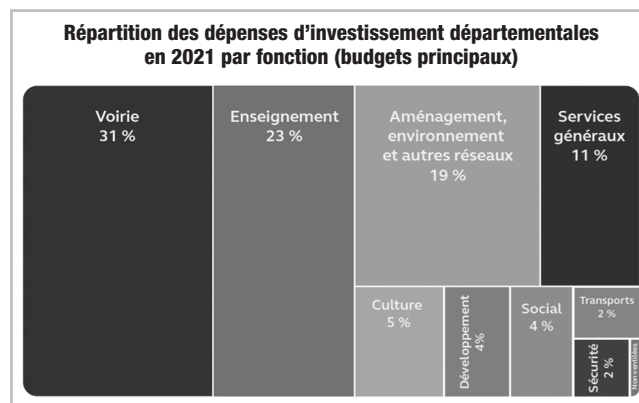
La situation des départements s'améliore nettement en 2021

grâce à un niveau record des droits de mutation à titre onéreux (+ 27,0 %, soit + 3,0Md€) et à une évolution modérée de leurs dépenses sociales (+ 1,5 %).

Dans le contexte de reprise de l'activité économique, les dépenses relatives au revenu de solidarité active sont même en légère diminution (- 0,1 %), sans toutefois retrouver leur niveau d'avant crise (+ 6,5 % par rapport à 2019).

L'exercice 2021 a été marqué par la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité locale. Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties est remplacé par une fraction de TVA. Cette refonte du panier fiscal tend à renforcer la part des recettes des départements sensibles à la conjoncture économique et immobilière - 57,0 % de leurs produits réels de fonctionnement, ce qui s'est avéré particulièrement favorable en 2021. Cette part est encore plus importante pour les départements dont la population est supérieure à un million d'habitants.

Grâce à une augmentation plus importante des recettes (+ 6,5 %) que des dépenses (+ 1,4 %), l'épargne globale des départements connaît une forte progression permettant d'accroître leur effort en matière d'investissement (+ 10,0 %, soit + 1,0 Md€) ⁽³⁾.



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFiP.

Malgré un niveau élevé d'autofinancement, les départements ont eu davantage recours à l'emprunt qu'en 2019. Toutefois, leur encours de dette diminue par rapport à 2020 (- 1,6 %), améliorant ainsi leur capacité de désendettement (2,8 années d'épargne brute). Ce recours à l'emprunt entraîne un doublement de leur niveau de trésorerie par rapport à 2015 : 9,9 Md€, correspondant à une année moyenne de dépenses d'investissement.

Cependant, l'embellie constatée en 2021 ne pourrait être que ponctuelle compte tenu de l'exposition des budgets départementaux à la conjoncture économique et de l'inadéquation de leurs recettes à leurs dépenses.

Les régions : capacité à maintenir un fort niveau d'investissement

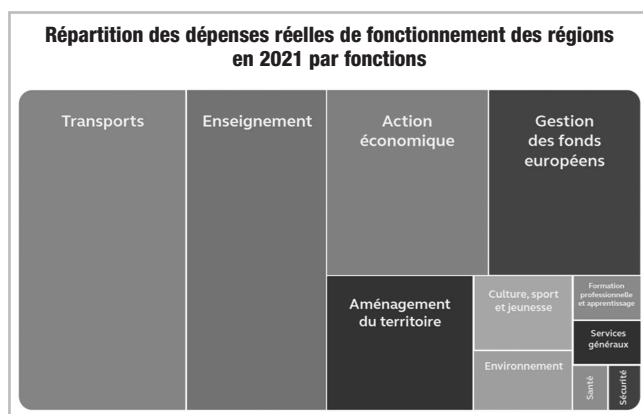
Dans l'ensemble, les régions ont vu leur situation financière

(3) On peut se demander pourquoi la Cour des comptes n'a pas publié de graphique sur la répartition des dépenses de fonctionnement par fonctions pour ce qui concerne les départements. En outre, le graphique sur la répartition des dépenses d'investissement par fonctions pour ce qui concerne les départements est limité aux opérations des budgets principaux.

s'améliorer en 2021, renouant avec la tendance ponctuellement interrompue en 2020.

L'accord de partenariat entre l'état et les régions du 28 septembre 2020 leur a permis de ne pas subir en 2021 les conséquences sur leurs recettes de fonctionnement de la baisse de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). L'effet positif du dynamisme du produit de TVA est perceptible dès cette année (+ 566 M€), tandis que les recettes fiscales liées à l'automobile (une partie de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et la taxe sur les certificats d'immatriculation) marquent le pas.

Leurs charges de fonctionnement connaissent une croissance élevée (+ 3,5 %), notamment en raison des dispositions prises dans le cadre de la crise sanitaire, parmi lesquelles l'augmentation du nombre de places dans les formations sanitaires et sociales et la mise en place de protocoles sanitaires dans les locaux d'enseignement et les transports collectifs. Les hausses les plus importantes concernent leurs principaux domaines de compétence : enseignement et formation professionnelle (+ 333 M€) et des transports (+ 619 M€) ⁽⁴⁾.



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFiP.

Dans le même temps, prolongeant la tendance naturelle renforcée par leurs actions de soutien aux entreprises et acteurs du développement économique dans le cadre de la réponse à la crise sanitaire, leurs dépenses réelles d'investissement ont crû de 540 M€ (+ 4,2 %). Cet engagement continu en matière d'investissement est la contrepartie attendue de la réforme favorable de leur panier de ressources intervenue cette année. Du fait de l'augmentation de leurs recettes réelles de fonctionnement, leur épargne brute s'est reconstituée (+ 694 M€, soit + 13,7 %) générant en 2021 un recours à l'emprunt moindre que l'année précédente (- 18,3 %).

Après une forte dégradation en 2020 (passage de 4,3 ans à 6 ans), leur capacité moyenne de désendettement est repassée en dessous des 6 ans, à 5,7 ans. Le ratio de désendettement de l'ensemble des régions est compris entre 2,2 et 10,3 ans, et les situations atypiques constatées en 2020 dans ce domaine ont été corrigées.

(4) On peut se demander pourquoi la Cour des comptes n'a pas présenté un graphique des dépenses d'investissement par fonctions pour ce qui concerne les régions. En outre, aucun pourcentage ne permet d'apprécier l'importance relative des dépenses de fonctionnement par fonctions pour les régions.

FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Temps de travail des agents dans la fonction publique territoriale

Fin de la période d'application des délibérations locales ayant instauré des dérogations à la durée légale annuelle.

• **Conseil Constitutionnel, QPC n° 2022-1006 du 29 juillet 2022, Commune de Bonneuil-sur-Marne et autres**

Plusieurs communes du Val-de-Marne, dont Bonneuil-sur-Marne, avaient refusé de soumettre à leur conseil municipal la délibération régularisant le temps de travail de leurs agents. Le préfet avait déféré le refus des maires récalcitrants au Tribunal Administratif de Melun qui avait suspendu son jugement à la QPC soulevée par les communes. Ces dernières demandaient au tribunal de transmettre la question de la conformité de l'article 47 de la loi TFP au Conseil d'Etat. Le TA de Melun, puis le CE, avaient jugé la question suffisamment sérieuse et par un arrêt du 1^{er} juin 2022, le Conseil d'Etat avait transmis la question au Conseil Constitutionnel (CE, 3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies, 1^{er} juin 2022, Bonneuil-sur-Marne et autres, LFT juin 2022, p 22).

Après la mise en œuvre de la réforme des « 35 heures » dans le secteur privé, (réforme Aubry de la loi du 13 juin 1998), le gouvernement de l'époque avait étendu le dispositif à l'Administration publique, donc à la fonction publique. Réduire le temps de travail des agents devait encourager les collectivités publiques à recruter des personnels, donc à lutter contre le chômage. Dans la fonction publique, la durée du temps de travail avait été fixée initialement à 1600 heures puis à 1607 heures en 2005, pour tenir compte de l'instauration de la journée de solidarité. Cette réforme a pu être mise en œuvre par décret dans la fonction publique de l'Etat, mais il fallait une disposition législative pour l'appliquer à la fonction publique territoriale. C'est une loi du 3 janvier 2001 qui a intégré le nouveau dispositif dans la loi du 26 janvier 1984 fixant les règles statutaires des fonctionnaires territoriaux.

Encore fallait-il prendre en compte la loi dans une délibération prise par chaque collectivité territoriale. En effet, le Conseil d'Etat, par une jurisprudence constante, a jugé qu'il appartient au conseil municipal de régler l'organisation hebdomadaire du temps de travail du personnel communal (CE, 23 juillet 1989, Commune de Sainte-Marie, CE, 19 décembre 2007, CCAS de l'Aiguillon-sur-mer).

« Les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales et [des établissements publics en relevant] sont fixées par la collectivité ou l'établissement, dans les limites applicables aux agents de l'Etat, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités ou établissements ».

Il fallait dès lors concilier le dispositif général et autoritaire de la loi avec le principe de libre administration des collectivités territoriales en leur reconnaissant une marge d'action pour

organiser la réduction du temps de travail dans leurs services tout en restant conformes à la loi. Le décret d'application du 12 juillet 2001 avait transposé aux collectivités territoriales les règles applicables au sein de l'Administration de l'Etat, donc 1607 heures de travail par an, sur une base de 35 heures par semaine. L'article 2 du décret a pris la précaution de préciser qu'il appartient à chaque collectivité de délibérer sur l'application du dispositif à l'échelle locale afin de tenir compte de ses contraintes propres ...dans le respect de la loi : *« ...pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux... ».*

Les collectivités territoriales se sont surtout engouffrées dans la brèche ouverte par un amendement devenu l'article 7 de la loi du 26 janvier 1984. La disposition autorisait les collectivités à maintenir, par dérogation, les mesures prises avant :

« Les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 [...] peuvent être maintenus en application par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement prise après avis du comité social territorial, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail ».

La dérogation concernait plus de 10 000 collectivités et 40 % de l'effectif de la fonction publique territoriale. Le bénéfice de la dérogation était limité aux régimes de travail particuliers qui avaient fait l'objet d'une délibération expresse dans chaque collectivité avant la loi du 3 janvier 2001 et qui se conformaient aux garanties minimales en matière d'aménagement du temps de travail, la durée de 1607 heures par an constituant à la fois un minimum et un maximum. La dérogation était en revanche plus souple sur le temps de travail hebdomadaire autour du pivot des 35 heures. Plusieurs rapports faisaient pourtant état de pratiques locales ne respectant pas le plancher des 1607 heures de travail par an. Le droit à des régimes dérogatoires a dès lors été supprimé par la loi du 6 août 2019 portant la transformation de la fonction publique. En effet, l'article 47 de la loi TFP a mis fin aux régimes dérogatoires, ceux-ci n'apparaissant plus fondés et s'éloignant de « l'objectif d'harmonisation de la durée du temps de travail dans la fonction publique territoriale » (exposé des motifs de la loi). Le législateur a néanmoins laissé à chaque collectivité un délai d'un an à compter du renouvellement des assemblées délibérantes pour adopter la délibération expresse de mise en conformité avec la loi. C'est ce délai et le constat qu'aucune délibération n'avait été prise dans les communes requérantes qui explique que le préfet a dû attendre le refus des maires d'inscrire la question à l'ordre du jour de leur conseil municipal (déféré du 3 février 2022). Au 1^{er} janvier 2022, il n'y aurait dû y avoir aucune dérogation applicable dans les communes, ces dernières devaient avoir délibéré, après dialogue social, pour la mise en conformité avec le régime de l'article 47 de la loi TFP. C'est également au 1^{er} janvier 2022 que le législateur avait fixé l'abrogation de l'article 7-1 al 3 de la loi du 26 janvier 1984 qui avait ouvert cette possibilité de dérogations locales. Finies les dérogations qui faisaient tomber mécaniquement le temps de travail en dessous du plancher des 1607 heures (la fameuse « journée du maire ». Cette harmonisation a aussi mis fin au régime de droit local alsacien- mosellan qui arrivait

au même résultat avec les jours fériés du vendredi avant Pâques (Vendredi saint) et du jour après Noël (Saint-Etienne).

Face au déferé préfectoral leur enjoignant de prendre la délibération attendue en conformité avec l'article 47 de la loi TFP, la commune de Bonneuil a demandé le bénéfice de la QPC, estimant que cette disposition législative est non conforme à la libre administration des collectivités territoriales et contraire au principe de la liberté contractuelle. D'abord pour le Tribunal Administratif de Melun puis pour le Conseil d'Etat, la question était suffisamment sérieuse pour être transmise au Conseil Constitutionnel. Ce dernier a eu l'occasion de se prononcer globalement sur le statut de la fonction publique territoriale dans sa décision du 20 janvier 1984 (validant la future loi du 26 janvier 1984). Il a admis que le législateur peut imposer des dispositions contraignantes pour les collectivités territoriales, sans pour autant entraver la libre administration (DC 1983-168 du 20 janvier 1984, loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale), dès lors que l'objectif est d'instituer des garanties statutaires communes à l'ensemble des agents des collectivités territoriales. Le Conseil Constitutionnel a également eu l'occasion de consacrer le principe de la liberté contractuelle (DC 2006-543 du 30 novembre 2006, loi relative au secteur de l'énergie).

Dans sa décision du 29 juillet 2022, le Conseil Constitutionnel s'est d'abord attaché à répondre à la question de l'atteinte au principe de la libre administration. Evidemment que le dispositif législatif crée des contraintes pour les collectivités territoriales qui avaient mis en place les régimes dérogatoires, mais ces contraintes se justifient selon le Conseil par un motif d'intérêt général, en l'occurrence « l'harmonisation de la durée du temps de travail au sein de la fonction publique territoriale afin de réduire les inégalités entre les agents et faciliter leur mobilité ». Pour le Conseil Constitutionnel, le dispositif contraint toutes les collectivités à respecter un régime unique, mais ne les prive pas pour autant de leur compétence pour aménager localement l'organisation du temps de travail. En ce qui concerne une éventuelle atteinte à la liberté contractuelle, le Conseil Constitutionnel a simplement rappelé que les agents contractuels n'en restent pas moins liés par un statut législatif et réglementaire.

Attribution de titres-restaurant aux agents publics, même lorsqu'ils exercent en télétravail

En vertu de l'article L 761-3 CFP, « les prestations d'action sociale, individuelles ou collectives, sont distinctes de la rémunération... et sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir ». En l'espèce, le requérant était fonctionnaire de l'Etat, mais la solution est applicable aux agents territoriaux.

• CE, 1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies, 7 juillet 2022, n° 457 140

Le requérant, fonctionnaire du ministère des finances affecté à la DDFIP de l'Aveyron (Rodez), a signé une convention individuelle de télétravail. Il travaillait 3 jours par semaine chez lui et deux jours à son bureau de Rodez. Il estimait être éligible aux tickets-restaurant, y compris lorsqu'il était en

télétravail à son domicile. Son administration lui a répondu qu'il n'était pas éligible aux tickets-restaurant, dès lors que son poste d'affectation était Rodez et qu'il pouvait y bénéficier d'un restaurant administratif... Cette réponse niait le télétravail. Saisi par le fonctionnaire, le TA de Toulouse a annulé la décision du 12 juin 2018. La CAA de Bordeaux a ensuite transmis le pourvoi en cassation formé par le ministre des finances au Conseil d'Etat conformément à la règle de l'article R 811-1 CJA puisque le TA avait nécessairement jugé l'affaire en premier et dernier ressort.

En vertu du décret n° 2016-151 du 11 février 2016, lorsqu'une administration décide d'attribuer des titres-restaurant à ses agents, ces derniers bénéficient du même droit à leur attribution que s'ils exerçaient leurs fonctions sur leur lieu d'affectation.

Le Conseil d'Etat a jugé que le TA a commis une erreur de droit car il a apprécié la légalité du refus du ministère des finances en prenant en compte l'éloignement du fonctionnaire d'un lieu de restauration collective, alors qu'il aurait dû se contenter de chercher si l'agent aurait bénéficié de l'attribution de tickets-restaurant s'il avait exercé ses fonctions à son bureau du lieu d'affectation. Or, l'intéressé pouvait bénéficier sur son lieu d'affectation d'un restaurant administratif, ce qui l'excluait du bénéfice de tickets-restaurant.

« ...aux termes de l'article 19 de l'ordonnance du 27 septembre 1967 relative à l'aménagement des conditions de travail en ce qui concerne le régime des conventions collectives, le travail des jeunes et les titres-restaurant : "Les collectivités publiques et leurs établissements peuvent attribuer le titre-restaurant : / - dans le cas où ils n'ont pas mis en place de dispositif propre de restauration collective, aux agents qu'ils ne peuvent pas faire bénéficier, par contrat passé avec un ou plusieurs gestionnaires de restaurants publics ou privés, d'un dispositif de restauration compatible avec la localisation de leur poste de travail ; / - dans le cas où ils ont mis en place un dispositif propre de restauration collective, aux agents qu'ils ne peuvent pas faire bénéficier, compte tenu de la localisation de leur poste de travail, ni de ce dispositif, ni d'un dispositif de restauration mis en place par contrat passé avec un ou plusieurs gestionnaires de restaurants publics ou privés".

Le Conseil d'Etat se rallie à la position de l'employeur. Dès lors que le fonctionnaire n'avait pas droit à des titres-restaurants lorsqu'il travaille à son bureau, il n'y avait pas droit non plus lorsqu'il est en télétravail.

« ...Il n'est pas contesté qu'il pouvait bénéficier sur son lieu d'affectation, pendant la période en cause, de l'accès à un dispositif de restauration collective, excluant l'attribution de titres-restaurant. Par suite, M. A. n'avait pas davantage droit aux titres-restaurant, au cours de cette période, pour les jours de travail effectués à son domicile... ».

Ce n'est donc pas le fait d'être en télétravail qui peut priver un agent de titres-restaurant, mais l'accès ou non sur son lieu d'affectation (ou suffisamment proche du poste de travail) à un dispositif de restauration collective.



LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL
www.financierterritorial.fr

CONTRATS ET MARCHÉS

Distinction entre non renouvellement et résiliation d'un contrat

Le refus de ne pas renouveler un contrat ne constitue pas une résiliation.

• CE, 8^{ème} et 3^{ème} chambres réunies, 13 juillet 2022, Commune de Sanary-sur-mer, n° 458 488

Il est acquis depuis l'arrêt CE, Sect, 21 mars 2011, n° 304806 dit « Béziers II » qu'un cocontractant peut contester la résiliation d'un contrat et obtenir la reprise ou la continuation des relations contractuelles. Au contraire, le non-renouvellement n'offre pas de recours, dès lors qu'il correspond à une stipulation du contrat.

M. B... a conclu avec la commune de Sanary-sur-mer un contrat d'occupation temporaire (pour l'année 2016) du domaine public portuaire portant sur un poste d'amarrage. En octobre 2016, la commune a informé M. B... qu'elle ne pourrait pas lui renouveler le contrat pour 2017. M. B... a estimé que la commune a illégalement résilié le contrat. Il a saisi le Tribunal Administratif de Toulon qui a rejeté sa demande par un jugement du 16 mai 2019. M. B... ayant fait appel, la CAA de Marseille a annulé le jugement et la décision de la commune par un arrêt du 17 septembre 2021. La commune s'est donc pourvue en cassation.

« ...Le juge du contrat ne peut, en principe, lorsqu'il est saisi par une partie d'un litige relatif à une mesure d'exécution d'un contrat, que rechercher si cette mesure est intervenue dans des conditions de nature à ouvrir droit à indemnité. Toutefois, une partie à un contrat administratif peut, eu égard à la portée d'une telle mesure d'exécution, former devant le juge du contrat un recours de plein contentieux contestant la validité de la résiliation de ce contrat et tendant à la reprise des relations contractuelles. Cette exception relative aux décisions de résiliation ne s'étend pas aux décisions de la personne publique refusant de faire application de stipulations du contrat relatives à son renouvellement. Il s'agit alors de mesures d'exécution du contrat qui n'ont ni pour objet, ni pour effet de mettre unilatéralement un terme à une convention en cours... ».

Le Conseil d'Etat commence par rappeler que le juge du contrat, lorsqu'il est saisi d'un litige portant sur une mesure d'exécution du contrat, ne peut en principe que rechercher si la mesure en question est intervenue dans des conditions qui doivent ouvrir droit à une indemnité. Néanmoins, une partie au contrat peut contester la validité de la résiliation du contrat et exiger la poursuite de la relation contractuelle (arrêt Béziers II et CE, 6 juin 2018, Société Orange, n° 411053). Encore faut-il qu'il s'agisse réellement d'une résiliation. C'est ce que le Conseil d'Etat réfute en l'espèce : le non-renouvellement à terme d'un contrat ne peut pas être qualifié de « résiliation » dès lors que la possibilité d'un non-renouvellement est prévue dans la convention d'occupation domaniale.

Possibilité pour le bénéficiaire du marché qui ne s'est pas conformé à son obligation

de dresser un décompte final de former une réclamation sur le décompte général établi d'office

• CE, 7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies, 19 mai 2022, Sté Eiffage TP Nord c/SIMOUV, n° 455 134

Le groupement d'entreprises dirigé par Eiffage Travaux Publics Nord a réalisé pour le compte du syndicat intercommunal en charge des mobilités (SIMOUV), en l'espèce le pouvoir adjudicateur, des travaux de construction de la ligne de tramway de Valenciennes à Vieux-Condé (lot « voirie et réseaux divers »). Après la réception des travaux le 29 novembre 2013 et malgré une mise en demeure du maître de l'ouvrage en juillet 2014, le groupement d'entreprises n'a pas été en mesure de transmettre son projet de décompte final. En application du CCAG travaux applicable aux travaux, le syndicat intercommunal, à la fois ici maître de l'ouvrage et maître d'œuvre, a établi d'office et notifié un décompte général en novembre 2014. Eiffage, en tant que mandataire du groupement, a déposé dans le délai réglementaire de 45 jours, une réclamation pour un montant de plus de 3 millions d'euros ne figurant pas dans le décompte général. Mais le SIMOUV a rejeté la réclamation.

Eiffage a saisi le TA de Lille qui, par un jugement du 19 mars 2019, a condamné le SIMOUV à payer les rémunérations qui faisaient l'objet de la réclamation. Le SIMOUV a fait appel : la CAA de Douai, par un arrêt du 1^{er} juin 2021, a annulé le jugement du TA en se fondant sur le principe d'intangibilité du décompte, même établi d'office. La Cour s'est fondée sur la jurisprudence classique du Conseil d'Etat affirmant l'intangibilité du décompte général.

Eiffage a dès lors saisi le Conseil d'Etat, bien que sa jurisprudence en la matière ait affirmé clairement jusque-là l'application des principes d'intangibilité et d'indivisibilité pour refuser toute réclamation ultérieure au décompte général.

Pour le Conseil d'Etat, la circonstance que le titulaire du marché n'ait pas été en mesure de produire le décompte final, et nonobstant le décompte général produit d'office par le maître de l'ouvrage, ne doit pas l'empêcher de déposer une réclamation, quand bien même elle porterait sur une part de rémunération qui n'avait pas été mentionnée dans le décompte final établi d'office.

« Lorsque le titulaire du marché n'a pas produit de projet de décompte final et qu'après mise en demeure demeurée sans suite, ce décompte final a été établi d'office par le maître d'œuvre, les stipulations précédemment citées n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de le priver du droit de former, dans le délai de quarante-cinq jours suivant la transmission du décompte général du marché, une réclamation sur ce décompte général, quand bien même elle porterait sur un poste de rémunération ou d'indemnisation qui n'avait pas été mentionné dans le décompte final établi d'office par le maître d'œuvre... ».

Il s'agit bien d'un revirement de jurisprudence : le titulaire d'un marché de travaux n'ayant pas établi de décompte final ne peut pas être privé du droit de formuler une réclamation sur le décompte général.

Conditions de recevabilité d'un recours d'un candidat évincé contre la passation du contrat

La société requérante a été évincée d'un marché portant sur la billetterie du réseau de transport géré par le syndicat mixte des transports Artois-Gohelle. Elle a successivement porté l'affaire devant le Tribunal Administratif de Lille et la CAA de Douai, sans succès. La requérante a saisi le Conseil d'Etat pour obtenir l'annulation de l'arrêt d'appel et pour lui demander de régler l'affaire au fond.

• CE, 7^{ème} chambre, 21 juillet 2022, Sté Flowbird, n° 456 472

« ...Il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que la cour administrative d'appel de Douai a jugé que la société requérante ne pouvait pas utilement se prévaloir de ce que l'offre de la société attributaire serait irrégulière en raison des délais d'exécution qu'elle prévoyait, qui excédaient ceux prévus par les documents de la consultation, au motif qu'elle n'était pas susceptible d'avoir été affectée par un tel vice dès lors qu'elle avait obtenu la note maximale pour le sous-critère concernant le calendrier prévisionnel d'exécution. En statuant ainsi, alors qu'un tel manquement était en rapport direct avec l'éviction de la société Flowbird, dont ni la candidature ni l'offre n'ont été jugées irrégulières, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit... ».

La Sté Flowbird, précédemment appelée Parkeon, avait été informée de son éviction au profit de sa concurrente la Sté AEP Ticketing solutions par une lettre du syndicat mixte en date du 14 avril 2017. Le contrat lui-même a été signé le 2 mai 2017 entre le syndicat mixte et l'attributaire.

En tant que tiers par rapport aux deux cocontractants, la société Flowbird entend se prévaloir de l'article L 551-13 CJA qui autorise les tiers à se prévaloir de vices en rapport avec l'intérêt lésé. En tant que candidat évincé, elle était recevable à contester la passation du contrat, mais ne pouvait invoquer que les manquements aux règles applicables à la passation de ce contrat en rapport direct avec son éviction.

La Sté Flowbird s'est appuyée sur les délais d'exécution prévus par la société contractante attributaire qui, selon elle, dépassent les délais prévus dans les documents de consultation du marché. Elle fait valoir notamment qu'elle avait obtenu la note maximale pour le sous-critère relatif au calendrier prévisionnel d'exécution.

« ...Il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que la cour administrative d'appel de Douai a jugé que la société requérante ne pouvait pas utilement se prévaloir de ce que l'offre de la société attributaire serait irrégulière en raison des délais d'exécution qu'elle prévoyait, qui excédaient ceux prévus par les documents de la consultation, au motif qu'elle n'était pas susceptible d'avoir été affectée par un tel vice dès lors qu'elle avait obtenu la note maximale pour le sous-critère concernant le calendrier prévisionnel d'exécution. En statuant ainsi, alors qu'un tel manquement était en rapport direct avec l'éviction de la société Flowbird, dont ni la candidature ni l'offre n'ont été jugées irrégulières, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit... ».

DOTATIONS DE L'ETAT

Conditions d'attribution de la dotation d'intercommunalité. Prise en compte des indicateurs financiers

La communauté de communes conteste la non attribution de dotation d'intercommunalité. Elle voit dans cette décision une atteinte au principe d'égalité devant la loi, d'atteinte à l'égalité devant les charges publiques, à la libre administration et à l'autonomie financière. C'est pourquoi elle soulève une QPC à l'appui de son recours contre la décision lui notifiant l'absence d'attribution de dotation d'intercommunalité.

• CE, 3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies, 22 juillet 2022, Communauté de communes Chinon Vienne et Loire, n° 46 4270

Dans sa QPC, elle conteste la conformité à la constitution de l'article L 5211-28-III issu de l'article 250 de la loi du 28 décembre 2019 portant loi de finances 2020. Les sommes versées à partir de 2019 au titre de la dotation d'intercommunalité aux EPCI à fiscalité propre sont regroupées au sein d'une enveloppe unique qui se substitue aux 4 enveloppes spécifiques aux quatre catégories d'EPCI visées précédemment. Cette enveloppe unique est répartie entre les bénéficiaires en fonction des critères explicités dans le III : le montant attribué est calculé à partir du montant perçu l'année précédente corrigé.

« ...Dès lors, en conditionnant le versement de ce complément à un indicateur de ressource fiscale apprécié comparativement à la moyenne des établissements de la même catégorie, et en distinguant ainsi entre catégories d'établissements publics de coopération intercommunale, lesquelles sont placées dans des situations différentes, le législateur a retenu un critère objectif et rationnel en rapport direct avec l'objet de la loi... ».

La requérante estime que les dispositions législatives de répartition de la dotation d'intercommunalité méconnaissent le principe d'égalité devant la loi, l'égalité devant les charges publiques et que ces dispositions constituent une atteinte à la libre administration et à l'autonomie financière.

La question des modalités de répartition est récurrente. Le changement intervenu à la faveur de l'article 250 de la loi de finances pour 2020 fait partie des effets collatéraux du système. La communauté de communes se situant manifestement dans les EPCI « favorisés » par un potentiel fiscal élevé, elle n'a plus vocation à bénéficier de la solidarité territoriale qui est la vocation de la dotation d'intercommunalité.

« le montant des attributions individuelles de dotation d'intercommunalité n'est pas sans rapport avec les niveaux de potentiel fiscal et de coefficient d'intégration fiscale, qui s'appliquent, aux côtés d'un indicateur tiré du revenu par habitant, pour le calcul du montant des attributions de tous les établissements publics de coopération intercommunale éligibles à la dotation d'intercommunalité et qui permettent de tenir compte du niveau d'intégration intercommunale et du niveau des ressources fiscales de l'établissement ».

COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Conditions de régularité des titres de perception

• CE, 9^{ème} et 10^{ème} chambres réunies, 22 juillet 2022, Communauté de communes Rives de la Moselle, n° 443366

Le président de la communauté de communes Rives de la Moselle a émis deux titres de perception le 26 février 2015. Par un arrêt du 26 juin 2020, la CAA de Nancy les a annulés, ainsi que le jugement du TAS du 11 octobre 2018 qui avait rejeté l'opposition contre ces deux titres, demandée par la société JM 6. Le syndicat intercommunal qui avait précédé la communauté de communes avait adopté deux délibérations, l'une en 2001, l'autre en 2005, fixant les règles de calcul de la participation spécifique pour réalisation d'équipements exceptionnels.

Par un jugement du 1^{er} octobre 2013, le Tribunal Administratif de Strasbourg avait déchargé les bénéficiaires des autorisations de construire du montant des participations.

« Il résulte de l'instruction que les titres de perception n° 183 et 184 émis par le président de la communauté de communes "Rives de Moselle" le 26 février 2015 mentionnent les sommes dues au titre de la participation spécifique pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels et se réfèrent aux arrêtés de la même autorité du 4 juillet 2014 rétablissant ces participations, lesquels étaient joints aux titres litigieux et indiquaient les bases de liquidation des créances contestées. Eu égard aux montants des participations figurant sur chacun des titres et des arrêtés, la société JM6 ne peut sérieusement soutenir qu'elle n'a pas été mise à même de rapprocher lesdits arrêtés et les deux titres de perception en litige. Par ailleurs, dès lors que les arrêtés du 4 juillet 2014 indiquaient de manière suffisamment précise les bases de liquidation des participations en cause, il n'y avait pas lieu d'accompagner les titres de perception des délibérations du 29 juin 2001 et du 1^{er} avril 2005 fixant le montant de la participation spécifique par mètre carré. Il suit de là que le moyen tiré de ce que les titres de perception émis le 26 février 2015 seraient entachés d'irrégularité au regard de l'exigence fixée par l'article 24 du décret du 7 novembre 2012 doit être écarté ».

Pour le Conseil d'Etat, la société JM 6 ne pouvait pas ne pas avoir fait le rapprochement avec les deux titres émis précédemment et contestés dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir. Les deux titres émis par la communauté de communes remplissaient les conditions en définissant les bases de liquidation des deux créances et les montants exigibles, sans qu'il soit besoin de joindre à nouveau les deux délibérations de 2001 et 2005. La communauté de communes a donc suffisamment respecté les exigences de l'article 24 du décret GBCT du 7 novembre 2012. De plus, l'arrêt de la CAA du 17 octobre 2015, devenu définitif, faisait obstacle à une nouvelle contestation du bien-fondé et de la régularité des titres : dès lors, ils ne pouvaient pas à nouveau être remis en cause.

« ...Toutefois, lorsque des moyens relatifs au bien-fondé de la créance ont été écartés dans le cadre d'un recours pour

excès de pouvoir dirigé contre la décision administrative initiale par une décision juridictionnelle revêtue de l'autorité relative de la chose jugée, cette autorité, eu égard à l'identité d'objet existant entre un tel recours et le recours de plein contentieux contre le titre de perception, susceptible d'être formé par l'intéressé à l'encontre de la même personne publique, s'oppose, dès lors qu'elle est invoquée par cette dernière, à ce que le bien-fondé de la créance soit, à l'occasion de ce second recours, de nouveau contesté par le débiteur ».

Plafond des indemnités pouvant être versées aux élus

Dans une commune de moins de 100 000 habitants, lorsque le conseil municipal décide d'attribuer des indemnités à des conseillers municipaux pour l'exercice effectif de leurs fonctions, ou à raison d'une délégation du maire, la somme des indemnités ne doit pas dépasser le plafond de l'article L 2123-4 CGCT, constitué des indemnités maximales pouvant être attribuées au maire et aux adjoints.

• CE, 3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies, 1^{er} juillet 2022, Commune de Wissous, n° 452 223

Le préfet a déféré la délibération du conseil municipal de la commune de Wissous fixant le versement des indemnités du maire, des 7 adjoints et de 10 conseillers municipaux bénéficiant de délégations de fonctions. En l'espèce, c'est le mode de calcul du plafond des indemnités pouvant être versées aux élus qui est la clé du litige, car ce plafond détermine le montant des indemnités des conseillers municipaux. Pour le Conseil d'Etat, la CAA de Versailles a eu raison de prendre comme référence, pour fixer le plafond, le nombre d'adjoints effectivement en fonction à la date de l'adoption de la délibération et non le nombre d'adjoints désignés en début de mandat (L 2122-2 CGCT). De même, il ne convenait pas d'inclure dans le calcul du plafond les conseillers municipaux exerçant des délégations de fonctions, même s'ils exercent des fonctions qui auparavant étaient à la charge d'adjoints.

Cet arrêt est l'un des arrêts rendus par le Conseil d'Etat le 1^{er} juillet 2022. Il s'est en effet prononcé le même jour (arrêt n° 454751, n° 450937 et n° 452223) sur le remboursement à la commune des indemnités indument perçues par certains des élus, précisément en raison du plafond erroné sur la base duquel elles avaient été fixées (LFT, juillet 2022, même rubrique).

L'utilisation des fonds structurels européens par les communes françaises

Les régions françaises, comme toutes les régions européennes, sont éligibles à des financements communautaires au titre de la politique des Fonds structurels. Si les régions ont une fonction de coordination dans le processus de sélection et d'attribution de ces financements, c'est largement le niveau local qui détermine la mise en œuvre de cette politique. En effet, ce sont les communes (ou les EPCI) qui sont force de proposition, et l'utilisation des fonds européens va beaucoup dépendre de leur attitude plus ou moins proactive, par le volume et la nature des investissements proposés au cofinancement européen. La présente note rend compte des résultats d'une étude originale des budgets communaux pour comprendre les déterminants de ces comportements d'investissement. On montre en particulier l'importance de la taille des collectivités. L'étude permet aussi de distinguer une catégorie particulière de projets, que la politique européenne tend de plus en plus à favoriser : les investissements « verts » qui permettent de protéger l'environnement et/ou d'assurer la transition énergétique.

Le développement des territoires est un sujet central des politiques publiques en France depuis plus d'un demi-siècle, pour tenir compte du fait que les politiques macroéconomiques classiques ne suffisent pas à répondre à la multiplicité des contextes : zones urbaines ou rurales, riches ou pauvres, centrales ou périphériques, etc. *L'aménagement des territoires* fut une spécialité française avant de devenir européenne (particulièrement sous l'impulsion de Jacques Delors). Dans d'autres traditions nationales, les expressions peuvent être différentes, ce qui traduit éventuellement une approche légèrement différente, comme en Allemagne où l'on parle plutôt de *développement spatial*. De nos jours l'Union européenne a clairement adopté le concept et développé des outils visant à développer de manière adaptée, cohérente et convergente toute la typologie des territoires nationaux, régionaux et locaux. La politique des fonds structurels (FS) en est l'exemple type. La gouvernance du système témoigne de cette complexité, avec une forte intrication multi-niveaux : l'action de l'Etat ne peut se faire sans l'appui des collectivités et ces dernières ont même souvent un rôle particulièrement proactif ; tous les acteurs, de niveau local, régional ou national, se positionnent vis-à-vis des politiques et dispositifs européens.

• La politique européenne de cohésion

Le niveau régional joue institutionnellement un rôle clé comme coordinateur du système. En 1975, a été lancé le Fonds européen de développement régional (FEDER) qui se donne comme objectif d'améliorer l'attractivité des territoires pour lutter contre les inégalités territoriales - une idée proche du concept d'aménagement. C'est avec le FEDER que naît véritablement la politique européenne dite « de cohésion », qui décline l'idée de redistribution des richesses entre régions européennes dans le but d'accélérer la convergence des niveaux de Produit intérieur brut par habitant (PIB/h). Les FS constituent le principal outil financier de l'UE à cet effet. A côté du FEDER, on trouve le Fonds social européen (FSE), ainsi qu'un fonds de cohésion (FC) pour les pays dont le PIB/h est inférieur à 90 % de la moyenne européenne. A signaler aussi : le Fonds agricole pour le développement rural (FEADER) en lien avec la politique agricole commune, et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Si les politiques européennes s'expriment dans l'utilisation des FS au niveau régional dans tous les pays, il apparaît clairement à l'analyse détaillée de projets que le niveau local joue un rôle déterminant. En France, les communes et/ou les EPCI sont à l'origine de projets susceptibles de capter les financements européens. Les projets locaux sont ensuite recensés et analysés par les régions, avant d'être soumis aux autorités européennes.

• Une orientation nouvelle vers les transitions environnementale et climatique

Dans la période récente, l'attribution des FS européens est marquée par la prise en compte croissante de l'environnement et des enjeux de croissance soutenable. Rappelons que le sommet européen de Göteborg en 2001 a ajouté la dimension de l'environnement à la stratégie de Lisbonne. Actuellement, le FEDER comporte un axe visant l'économie bas carbone. L'allocation des FS est aussi articulée sur la stratégie Europe 2020 dont l'objectif est non seulement de promouvoir une croissance intelligente, durable et inclusive, mais aussi de contribuer au « paquet » climat-énergie en réalisant l'objectif « 3 x 20 » : + 20 % d'efficacité énergétique, - 20 % d'émission de gaz à effets de serre, 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale. Ces préoccupations environnementales se traduisent par des seuils planchers fixant une part minimale des subventions du FEDER devant être attribuées à des projets soutenant la transition énergétique. C'est ainsi que 9 % des subventions doivent être consacrées à cet objectif dans les régions dites *en transition* (qualificatif à prendre dans un sens économique et non climatique : les régions de PIB/h entre 75 et 90 % du PIB/h moyen de l'Union) et 16 % au sein des régions plus développées (PIB/h moyen >90%).

C'est ici qu'interviennent les communes, qui constituent un acteur clé pour le financement des projets qualifiés de « verts » par l'UE. En effet, si la répartition des FS est encadrée aux niveaux supérieurs, les différents acteurs locaux sont libres de définir des projets d'investissement et de demander l'aide des FS à travers le conseil régional. Les communes décident ou non de s'impliquer et c'est ce comportement qui est essentiel pour la mise en œuvre de la politique européenne.

Répartition et déterminants des investissements financés par les fonds structurels

Les FS co-financent des projets. Sans acteurs susceptibles de faire des propositions (acceptables) il n'y aurait pas de mise en œuvre possible de cette politique. Nous allons voir que les communes - et/ou les structures intercommunales comme les EPCI en France - jouent un rôle essentiel. Mais cette observation générale ne doit pas masquer une très grande variété de comportements : certaines collectivités locales sont très pro-actives et d'autres pas du tout. Cette note a justement pour but de comprendre les déterminants des comportements locaux, et pour cela on ne peut pas se contenter d'observer des résultats régionaux comme l'ont fait beaucoup d'études.

• Un travail original d'analyse des budgets communaux

Une étude a été réalisée récemment pour analyser l'ensemble des projets d'investissements subventionnés par les fonds FEDER et FSE au sein des communes de plus de 10 000 habitants en France métropolitaine pour la période 2014-2020. Ce travail a été réalisé par Samuel Ligonnière et des étudiants stagiaires venant de différents horizons, tant de l'Université de Strasbourg (Jean-Baptiste Delaye, Solange Ulrich) que des Ecoles Normales Supérieures de Paris-Saclay (Jules Ducept) et de Rennes (Lucie Calanca-Simonutti). Il a donné lieu à une publication dans le *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe* (N°45, décembre 2021) dont le présent article reprend en partie la matière. Ce qui est proposé, c'est une décomposition des FS européens au niveau communal pour mettre en évidence l'hétérogénéité de la répartition des fonds entre communes et comprendre les déterminants du comportement menant à l'utilisation des fonds, comme la taille de la collectivité, le niveau de développement économique du territoire, et la présence de certaines institutions (préfecture, universités...). Par ailleurs, l'étude analyse la décomposition entre investissements *verts* et *non-verts*.

• L'utilisation des FS : les constatations générales de la littérature existante

Bouvet & Dall'Erba (2010) et Atkinson (2015) ont montré que les montants perçus par les collectivités locales et le nombre de projets couverts peuvent fortement varier selon la capacité des communes à capter ces fonds au travers d'activités de lobbying auprès des autorités de gestion de la CE. Dicharry, Nguyen-Van & Pham (2019) pointent, eux, la qualité de l'administration communale comme déterminant essentiel. L'implication dans les politiques urbaines durables est clairement visible dans des opérations comme la Convention des maires pour le climat et l'énergie⁽¹⁾; ces initiatives constituent un des moteurs de l'investissement vert en Europe, via l'attribution des FS.

L'objectif politique de convergence régionale au sein de l'Europe a constitué naturellement un sujet central d'évaluation empirique sur l'efficacité des FS. Cependant ce domaine de recherche a souvent été limité par la disponibilité de statistiques à un niveau fin. Les résultats ne sont donc pas très probants en

raison de données trop agrégées. La note du Bulletin de l'OPEE que nous exploitons ici permet d'améliorer la mesure des phénomènes en descendant à un niveau infra-régional. Les statistiques régionales ou départementales gommant une partie importante de la variété territoriale. Rappelons que ce n'est pas parce que la Région est l'institution coordonnatrice qu'elle en est pour autant l'acteur majeur de la politique. C'est encore plus vrai en France depuis la réforme régionale qui a abouti à des périmètres parfois énormes recouvrant toutes sortes de situations territoriales.

Concernant les effets de la politique de cohésion sur la croissance, une majorité d'études estime que l'impact sur les taux de croissance est positif mais faible. Certaines concluent qu'il serait plus efficace de diriger les fonds vers les régions qui reçoivent le moins d'aides pour augmenter la croissance au sein de l'UE (Becker et al., 2012), en particulier pour éviter les effets d'aubaine. Mais il faudrait aussi tenir compte, dans l'attribution des fonds, des différences de capacité d'absorption des territoires (ce qui passe par la qualité des institutions présentes) selon Farole et al. (2011) et du niveau de capital humain (Becker et al., 2013).

Concernant les investissements verts, la littérature existante n'apporte pas beaucoup d'éléments, surtout sur la période récente que nous étudions (2014-2020), mais les données de la Banque européenne d'investissement (BEI) sont intéressantes à mobiliser - ce que fait déjà Ebeling (2021).

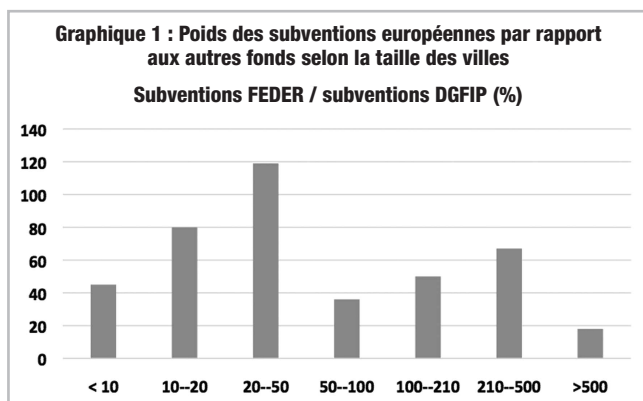
• Le poids des fonds structurels dans les communes françaises

L'échantillon traité prend en compte les communes de plus de 10 000 habitants sur la période 2014-2020. On observe que ces acteurs publics locaux ont bénéficié de 971 M€ de fonds FEDER+FSE. Cela ne fait que 6,3 % de l'enveloppe totale, mais il faut noter que beaucoup de financements sont réalisés en dehors de notre périmètre : communes de taille inférieure à 10 000 hab ; secteur privé bénéficiaire ; opérations de portée nationale, etc. Ce financement est à comparer aux investissements publics nationaux dont bénéficient les communes (chiffres de la DGFiP) qui s'élèvent à 2,6 Md€, soit un ratio d'un peu moins que 3 %. Dans l'échantillon, beaucoup de villes de plus de 10 000 hab ne bénéficient pas de ces fonds européens : si on les retire du calcul, le ratio monte à 6 %. Nous concluons que les financements européens sont significatifs mais pas dominants dans les budgets communaux.

Toutefois, les chiffres globaux qui précèdent sont des moyennes qui masquent une grande variété de situations communales. Non seulement une partie des communes n'utilise pas les FS, mais parmi celles qui le font, les subventions FEDER+FSE oscillent entre 0 et 20€ par habitant et par an. La variance s'explique en bonne partie par la taille des collectivités, comme le montre le Graphique 1 page 26.

Les ratios les plus élevés s'observent pour les villes de taille comprise entre 10 000 et 50 000 h. On a affaire à des communes qui sont le centre de communautés de communes et, de ce fait, elles concentrent beaucoup de projets d'échelle locale qui dépassent leur frontière. A noter que ces villes modestes sont au total moins souvent subventionnées que les plus

(1) <https://www.conventiondesmaires.eu/>



Classe de tailles communales en milliers d'habitants. Remarque : on a retiré des statistiques les villes n'ayant touché aucune subvention européenne. Source des chiffres : Calanca-Simonutti et al (2021).

grandes, mais lorsque c'est le cas elles obtiennent des fonds importants. Ceci est important pour notre propos : le comportement de communes de ce type est une variable importante pour les politiques européennes car l'impact de leur stratégie est contrasté. On peut dire qu'il y a une forte élasticité de l'utilisation des fonds européens par rapport aux variables comportementales comme le lancement de projets nouveaux - en particulier « verts » comme nous le verrons plus loin.

Les villes de 50 000 à 100 000 hab sont à l'opposé. Leur ratio est assez faible parce qu'elles ont un gros montant d'investissements publics au total, ce qui dilue les FS. Elles ont souvent le statut de préfecture ou de sous-préfecture, ce qui leur donne des missions de base incontournables. Dans notre échantillon, les villes entre 50 000 et 100 000 hab qui sont préfectures reçoivent en moyenne 1,63 fois plus de subventions que celles de même taille qui ne le sont pas.

Quant aux grandes villes comme Paris, Lyon et Marseille, on observe que chaque habitant n'y touche que 3€ de subventions européennes par an. Une grosse partie des FS correspond à des fonds FSE exclus de l'échantillon car à vocation générale et non locale (par exemple en matière d'accès à l'emploi et à la formation). Pour ce qui est du FEDER, les grandes villes étant assez développées, elles ne sont pas prioritaires. A Paris, de surcroît, les institutions sont plus tournées vers des enjeux nationaux que vers des affaires locales, une problématique qui sort de notre champ d'investigation.

Enfin, la localisation géographique selon les départements joue un rôle significatif dans la répartition des subventions européennes. Une commune du Nord de la France ou du sillon lorrain a plus de probabilité de percevoir des fonds structurels que la moyenne nationale (dans les mêmes caractéristiques de taille) car elle se situe en zone prioritaire des politiques européennes - typiquement, en tant que territoire touché par la désindustrialisation.

Les investissements verts

Une analyse de la base des communes de plus de 10 000 hab fait apparaître que deux tiers (exactement 65 %) ne présentent aucun projet d'investissement subventionné par les FS. Dans le tiers restant, la répartition des investissements est la suivante :

- 38 % n'ont que des investissements non-verts ;
- 20 % ont des investissements exclusivement verts ;

- 41 % ont des projets des deux types.

Il faut cependant noter qu'il existe une synergie entre les comportements d'investissement et donc les catégories de stratégies ne sont pas indépendantes. Le montant moyen d'un investissement vert par année et par commune est d'un demi-million d'euros lorsqu'il n'existe pas de projets non-verts la même année, contre 1,7 M€ lorsqu'il y en a.

Au total, les investissements verts restent légèrement minoritaires (42 % des investissements totaux) mais ils sont individuellement plus coûteux. Il s'agit par exemple de rénovation thermique de bâtiments, de redéveloppement de friches industrielles, ou de la mise en œuvre d'applications relativement innovantes des énergies renouvelables.

Il est à noter que les investissements verts sont couverts en moyenne à 36 % par les subventions européennes, contre 41 % pour les projets non-verts. On peut en conclure que la politique d'investissement vert des communes est assez pro-active.

• La répartition vert/non-vert selon le type de territoire

Les régions les moins développées (dites « en transition » la nomenclature européenne, comme nous l'avons déjà mentionné⁽²⁾) ont une plus grande part de projets verts que les régions plus riches, malgré une contrainte plus souple du règlement européen. Elles ont en effet alloué 44 % de leurs efforts financiers à des projets verts, contre 37 % pour les plus riches. Une explication peut être avancée : ce sont des régions avec de nombreuses zones rurales et donc un fort potentiel de projets verts liés à l'agriculture ou au tourisme rural. Par ailleurs, les régions plus riches ont été les premières à investir lors du premier cycle d'attribution des fonds européens (2007-2013) parce qu'elles avaient les moyens (moins impactées par les crises de 2008 et 2013) ; sur la période suivante observée ici, elles avaient donc sans doute moins d'opportunités à saisir.

La part des projets verts évolue aussi, au départ, comme une fonction croissante de la population, mais la tendance finit par s'inverser. Pour les villes les plus peuplées (hors Paris), la part des projets verts atteint 60 %. Notons par ailleurs que les régions les plus développées investissent massivement dans leurs grandes villes et pour des fonctions qui ne sont pas spécifiquement liées au climat et à l'environnement. Au total, la courbe des investissements verts par habitant connaît une évolution en U inversé : elle augmente avec la population communale pour finalement diminuer avec les très grandes villes et tomber très bas à Paris (voir Graphique 2).

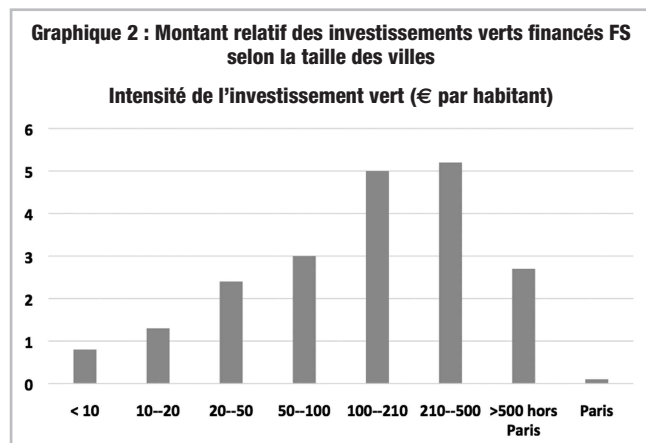
• L'exception parisienne

A Paris, les investissements à objectif local financés par les fonds européens sont très faibles en proportion de la population, comme nous l'avons déjà signalé, et cette caractéristique s'accroît si l'on considère uniquement les investissements verts. Les subventions vertes par habitant financées FS n'atteignent pas 10 centimes, alors qu'elles s'élèvent à plus

(2) Il s'agit en France des anciennes régions Nord-Pas de Calais et Picardie, Basse Normandie, Lorraine, Franche-Comté, Poitou-Charentes, Limousin, Auvergne et Languedoc-Roussillon.

de 5€ pour les villes entre 100 et 500 milliers d'habitants et 2 à 3€ pour les villes de plus d'un demi-million hors Paris.

Il faut voir que l'attribution des subventions européennes par région constitue déjà un facteur limitatif pour la capitale. Ainsi, l'Ile de France a reçu sur la période considérée 0,9 M€ pour 12 millions d'habitants, alors que Midi-Pyrénées a reçu 1,9 M€ pour 3 millions d'habitants. L'Ile de France est aussi la seule région dont plus de la moitié des subventions européennes (75 % en l'occurrence) est issue du FSE et non du FEDER ou du FEADER. La nature des subventions y est donc clairement différente.



Classe de tailles communales en milliers d'habitants. Source des chiffres : Calanca-Simonutti et al (2021).

Conclusion

L'utilisation des fonds structurels de l'UE par les communes françaises est révélatrice de la grande variété de leurs situations. Il existe quelques grands facteurs explicatifs, mais l'approche statistique n'épuise certainement pas le sujet, tant l'hétérogénéité des comportements est élevée à l'intérieur de chaque catégorie.

Un facteur statistique évident est la taille de la commune, mais il n'y a pas de réaction linéaire pour ce phénomène : il y a clairement une taille optimale, car d'un côté les petites communes paraissent largement exclues du financement européen, et de l'autre les grandes communes l'utilisent mais ce financement est noyé dans d'autres politiques. En proportion, les communes qui utilisent beaucoup les fonds européens sont des villes moyennes, centre d'EPCI dynamiques, mais sans fonctionnalités institutionnelles particulières, comme être le siège d'une préfecture. Pour ce qui est de la catégorie des investissements « verts », ce qui prime c'est le niveau de développement, car ce sont des projets coûteux et il faut des moyens propres significatifs pour les lancer.

Pour aller plus loin dans l'analyse, et expliquer pourquoi dans une catégorie donnée on trouve des comportements très contrastés, il faudrait tester d'autres paramètres comme la capacité de financement ou la capacité d'endettement des communes. Des caractéristiques plus spécifiques encore du milieu local jouent certainement un grand rôle dans la décision de porter sa candidature à un financement européen de tel ou tel type, comme le contexte politique, la qualité de la gouvernance, ou la volonté de s'inscrire dans un des grands enjeux comme la transition vers une économie plus durable.

BIBLIOGRAPHIE

- Atkinson, R. (2015), « The urban dimension in cohesion policy: Past developments and future prospects », *European Structural and Investment Funds Journal*, 3(1), 21-31.
- Becker, S.O., Egger, P.H., von Ehrlich, M. (2012), "Too much of a good thing? On the growth effects of the EU's regional policy", *European Economic Review* 56(4), 648-668.
- Becker, S.O., Egger, P.H., von Ehrlich, M. (2013), "Absorptive capacity and the growth and investment effects of regional transfers : A regression discontinuity design with heterogeneous treatment effects", *American Economic Journal: Economic Policy* 5(4), 29-77.
- Bouvet, F., Dall'Erba, S. (2010), « European regional structural funds: How large is the influence of politics on the allocation process? », *Journal of Common Market Studies*, 48(3), 501-528.
- Calanca-Simonutti, L., Ducept, J., Delaye, J-B., Ulrich, S., Ligonnière, S. (2021), « Investissement vert et fonds structurels européens : répartitions et déterminants au niveau communal », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe*, vol. 45, 13 - 22, Hiver 2021. <https://opee.unistra.fr/Investissement-vert-et-fonds-structurels-europeens-repartitions-et-determinants>
- Ebeling, A. (2021), « La Banque européenne d'investissement : la banque du climat de l'Union européenne ? », *Bulletin de l'Observatoire des Politiques Économiques en Europe*, vol. 44, 41 - 46, Été 2021. <https://opee.unistra.fr/La-Banque-europeenne-d-investissement-la-banque-du-climat-de-l-Union-europeenne?>
- Farole, T., Rodriguez-Pose, A., Storper, M. (2011), "Cohesion policy in the European Union : Growth, geography, institutions", *Journal of Common Market Studies*, 49(5), 1089-1111.

Applications et outils

Payfip : le service de paiement en ligne s'enrichit aux professionnels

Depuis le 1^{er} janvier dernier, toutes les collectivités encaissant annuellement plus de 5 000 euros de produits locaux doivent proposer à leurs usagers une solution de paiement en ligne. Pour leur permettre de répondre facilement à cette obligation, la direction générale des Finances publiques (DGFIP) a développé l'outil PayFIP (anciennement dénommé Tipi) qui s'enrichit, ce mois-ci, d'une nouvelle fonctionnalité ⁽¹⁾.

Les collectivités figurant parmi les 63 000 clients actifs de la solution de paiement en ligne PayFIP peuvent se réjouir : depuis début juin, en plus de la gamme de moyens de paiement proposée aux particuliers, leurs usagers professionnels ont désormais la possibilité de payer leurs factures publiques par prélèvement unique. Ce dispositif gratuit et sécurisé permet aux professionnels de ne plus être soumis aux plafonds de paiement de la carte bancaire et, dans cette configuration, aucun frais n'est imputé à la collectivité.

Etudes et statistiques

Le solde et la dette des administrations publiques locales en 2021

Les administrations publiques locales (APUL) couvrent non seulement les collectivités territoriales, avec leurs budgets principaux et annexes, et les établissements publics de coopération intercommunales mais aussi les « organismes divers d'administration locale ». Ces derniers sont constitués des établissements publics locaux tels que les centres communaux d'action sociale, les services départementaux d'incendie et de secours, les collèges et les lycées, ainsi que de certains établissements publics nationaux dont l'activité s'exerce sur une partie du territoire comme les parcs nationaux, les chambres consulaires ou les agences de l'eau. On y trouve également la société du Grand Paris et Ile-de-France Mobilités.

En revanche, les services publics industriels et commerciaux locaux (distribution d'eau...), quelle que soit leur mode de gestion (délégation de service public ou régie), ne font pas partie des APUL, parce que leur activité est principalement marchande.

Le déficit des APUL se réduit à - 0,6 Md€, après s'être élevé à - 3,5 Md€ en 2020. Les collectivités locales dégagent un excédent de + 4,7 Md€ (après + 0,2 Md€ en 2020), porté par le bloc communal (+ 4,6 Md€, après + 3,1 Md€ en 2020) et les départements (excédent de + 1,6 Md€, après un déficit de - 1,3 Md€ en 2020). Le déficit des régions reste stable, à - 1,7 Md€. En revanche, le déficit des organismes divers d'administration locale se creuse, passant de - 3,6 Md€ en 2020 à - 5,3 Md€ en 2021, en raison principalement de la

dégradation du solde d'Ile-de-France Mobilités. Les dépenses de l'ensemble des administrations publiques évoluant en 2021 au même rythme que celles des APUL, le poids des dépenses des APUL dans les dépenses de l'ensemble des administrations publiques est stable à 19,0 % en 2021.

La dette publique au sens de Maastricht augmente de 164,9 Md€ en 2021 et s'établit à 2 813,1 Md€. La dette publique s'élève à 112,5 % du PIB fin 2021, après 114,6 % fin 2020, principalement en raison du rebond du PIB. La contribution des APUL à la dette publique augmente également fortement (+ 15,8 Md€). La Société du Grand Paris (SGP) accroît son stock de dette de 8,0 Md€, les régions de 3,5 Md€, Ile-de-France Mobilité de 2,5 Md€ et bloc communal de 1,5 Md€ ⁽²⁾.

L'impact de la crise Covid sur les finances locales en 2020 et 2021

L'OFGL actualise son étude sur les effets de la crise Covid sur les finances locales. Ces impacts sont mesurés à partir des écarts à la situation d'avant crise, celle de 2019 le plus souvent, grâce à l'exploitation des comptes de gestion des collectivités locales. Ils ne sont pas exhaustifs mais restent illustratifs des problématiques rencontrées par les territoires depuis le début de la pandémie.

De manière synthétique, les principales conclusions sont les suivantes :

- Le coût net total pour les collectivités locales passe de - 4,9 Md€ en 2020 à - 2,2 Md€ en 2021. Il est calculé avant prise en compte des mesures gouvernementales qui ont ciblé les situations les plus critiques. Ce coût représentait en 2020 l'équivalent de 11 % de l'épargne brute d'avant crise et 20 % de l'épargne nette, ces poids passent à 5 % et 9 % en 2021.
- Côté recettes, l'impact des reprises d'activité est visible en 2021. La réouverture de certains services et la reprise de l'activité économique génèrent des progressions sur les recettes tarifaires et domaniales ainsi que sur les recettes fiscales. Pour autant, les ressources impactées par la crise Covid n'ont globalement pas retrouvé leur niveau antérieur. Au total, les impacts de la crise sur les recettes passent de - 3,8 Md€ en 2020 à - 1,5 Md€ en 2021.
- L'autre facteur de baisse du coût net est la diminution de certains surcoûts détectables en dépenses (fonctionnement et investissement), plus particulièrement sur certains achats et sur les aides aux entreprises. L'estimation de l'ensemble des dépenses induites par la crise passe de + 3,2 Md€ à + 1,5 Md€.

À l'inverse, les collectivités affichent une diminution sensible des économies générées sur certains postes comme ceux liés à la communication, aux déplacements ou aux manifestations publiques. Elles étaient de 2,1 Md€ en 2020, elles passent à 820 M€ en 2021.

Rapprocher ces chiffres de ceux du rapport 2022 de l'OFGL sur les finances locales montre que ces coûts très élevés ont

(1) Le service offert peut être consulté à l'adresse : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/payfip-le-service-de-paiement-en-ligne-senrichit> et <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/une-nouvelle-fonctionnalite-de-payfip-ouverte-aux-professionnels-le-paiement-par-prelevement-unique>.

(2) <https://fipeco.fr/fiche/Le-solde-et-la-dette-des-administrations-publiques-locales>

(3) <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/cap-sur-les-impacts-de-la-crise-covid-sur-les-finances-locales-en-2020-et-2021> et https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Finances%20locales/OFGL_cap_sur_17_effet_crise_Covid_sur_fin_locales_22-06-2022.pdf.

été amortis dans les comptes des collectivités, pris dans leur ensemble. Ce résultat est lié, d'une part, aux efforts de gestion entrepris et, d'autre-part, au bénéfice de nettes progressions sur d'autres recettes (produit des droits de mutation).

Publication du rapport pour l'OFGL sur les finances locales 2022

L'avant-propos du rapport ⁽⁴⁾ résume son contenu « L'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) a pour mission de collecter, d'analyser et de partager les données sur les finances et la gestion des collectivités locales. »

Dans le cadre de cette mission, l'OFGL produit un rapport annuel qui dresse un état des lieux des finances locales.

Il permet d'accéder à des données de références, calculées et structurées par le Département des études et des statistiques locales de la DGCL, principalement à partir des données fiscales et des comptes de gestion fournies par la DGFIP, de données de la DGCL et de l'INSEE.

L'un des objectifs est de fournir, au plus tôt, les résultats de l'exercice 2021, pour l'ensemble des collectivités locales mais aussi par niveau de collectivités. Cette production de résultats 2021 présente tout d'abord, une analyse d'ensemble, puis des analyses par niveau de collectivités.

Les annexes fournissent des données complémentaires utiles à une vision la plus complète possible des finances locales. De même, la plateforme de partage de données data.ofgl.fr sera mise à jour, avec l'ensemble des données individuelles utiles à tous les observateurs pour mesurer les disparités existantes derrière les résultats d'ensemble.

Ce rapport nécessite quelques précisions de lecture :

- les données 2021 sont des premiers résultats, non définitifs ;
- ce rapport est l'occasion de poursuivre les travaux de consolidation initiés depuis quatre ans : entre budgets principaux et annexes, et entre niveaux de collectivités. Ils sont présentés en annexe 2C et 2D. Le commentaire porte sur les données des budgets principaux avant consolidation, mais ils s'attachent à signaler les impacts éventuels de la consolidation sur les résultats obtenus.
- les données de l'annexe 2F ont été entièrement revues suite à un nouveau travail de mise en cohérence des nomenclatures fonctionnelles ».

Malgré sa richesse, le rapport ne développe pas d'approche patrimoniale en termes de bilan.

La fiscalité directe locale en 2021

La DGCL vient de publier une étude présentant un état des lieux de la fiscalité locale en 2021 ⁽⁵⁾.

(4) Le rapport peut être téléchargé à l'adresse : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/publication-du-pre-rapport-pour-lofgl-sur-les-finances-locales-2022> et <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/Etudes%20et%20statistiques/OFGL/2022/Rapport%20OFGL%202022%20V3.pdf>.

(5) DGCL - Bis 164 - La fiscalité directe locale en 2021. Le bulletin et les figures de l'étude peuvent être téléchargés aux adresses : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/bis-164-la-fiscalite-directe-locale-en-2021> et <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/bulletin-dinformation-statistique-bis-de-la-dgcl>.

L'année 2021 est marquée par l'entrée en vigueur du nouveau schéma de financement des collectivités locales.

Les nouveautés résident dans la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et dans la baisse des impôts dits « de production ».

Les lois de finances pour 2020 et 2021 ont en effet introduit des mesures d'allègement important des impôts locaux et ont donc modifié la structure des ressources des collectivités : les recettes fiscales locales baissent sensiblement en 2021 et s'élèvent désormais à 65,6 Md€, contre 97,8 Md€ l'année précédente.

Cette baisse est toutefois neutre pour les finances des collectivités locales puisque toutes les mesures nouvelles sont intégralement compensées par l'État par l'intermédiaire de mécanismes fiscaux ou de prélèvements sur recettes pérennes et dynamiques, notamment des transferts de TVA à hauteur de 32,6 Md€.

Zoom sur le patrimoine des villes moyennes et des intercommunalités

En cette période de sortie de crise sanitaire, de reprise de l'inflation, de raidissement de l'économie, et donc de fortes contraintes sur les finances publiques, Villes de France et La Banque Postale ont souhaité réaliser en partenariat l'étude « Zoom sur le patrimoine des Villes de France et leurs intercommunalités », fondée sur une analyse des comptes de gestion sur ces 5 dernières années ⁽⁶⁾.

En effet, bien que les villes moyennes et leur intercommunalité disposent d'un inventaire de leur patrimoine, elles ont encore une idée assez incomplète de sa valorisation, et n'appréhendent peut-être pas suffisamment ses fonctions.

L'exacte connaissance du patrimoine est pourtant une nécessité pour soulager les charges, optimiser les politiques locales, et devient aussi un moyen d'apporter des réponses tangibles aux nouveaux défis environnementaux (coûts des énergies, accessibilité, logement...). Elle s'inscrit également dans les démarches de modernisation comptables qui visent, entre autres, à une transparence améliorée au bénéfice des citoyens.

Dans cette perspective, il est apparu important de réaliser ce zoom, qui rappelle en particulier de quoi sont constitués les 105 milliards d'euros d'actifs des Villes de France, les dynamiques qui ont affecté ses composantes ces dernières années, le poids des charges de centralité, ou encore l'importance des équipements à caractère culturel ou sportif dans les villes moyennes.

À travers des évaluations, illustrations et graphiques, ce zoom réaffirme en quelques chiffres, les enjeux d'une gestion plus active du patrimoine.

Les collectivités locales et la crise énergétique : vers la transition ?

Dans la collection *Accès Territoires*, le document revient dans un premier temps sur les raisons de la hausse des prix de

(6) Publiée le 12 juillet 2022, l'étude conjointe de la Banque postale et de Villes de France est disponible à l'adresse : <https://www.labanquepostale.com/content/dam/lbp/documents/etudes/finances-locales/2022/etude-patrimoine-villes-de-france-juin2022.pdf>

l'énergie et plus globalement sur le fonctionnement complexe des marchés du gaz et de l'électricité.

Puis, il analyse la contrainte de la hausse des prix de l'énergie sur les comptes locaux sans oublier que le secteur de l'énergie peut également être source de recettes, notamment fiscales.

Enfin il est complété de témoignages d'acteurs de la transition énergétique, qui devient aujourd'hui une nécessité pour les collectivités locales ⁽⁷⁾.

Revue de presse

Les dépenses sociales des départements restent sous pression

Les départements ont connu une hausse inhabituellement faible de leurs dépenses sociales et médico-sociales en 2021 ⁽⁸⁾.

C'est en grande partie la reprise de l'activité économique et la baisse du chômage qui ont permis cette quasi-stabilisation des dépenses. D'une année sur l'autre, le nombre d'allocataires du RSA a ainsi diminué de 7,6 %, entraînant une baisse de 0,8 % des dépenses liées à cette allocation. Avec, toutefois, de fortes disparités entre départements, le montant total des allocations RSA ayant diminué dans les deux tiers d'entre eux, tandis qu'il a augmenté dans les autres.

Les dépenses consacrées aux personnes âgées dépendantes ont, elles aussi, reculé de 1,1 %. La tendance est en revanche restée à la hausse pour les dépenses en faveur de personnes handicapées (+ 3,3 %). Tout comme pour celles liées à la protection de l'enfance, qui ont progressé de 1,8 %.

Mais au-delà de cette année jugée « atypique », « l'inquiétude demeure », insiste Didier Lesueur, le délégué général de l'Odas. « Ce n'est pas un changement de cycle », affirme-t-il. Selon l'Odas, les départements seront ainsi « inévitablement confrontés à de nouveaux besoins qui s'ajouteront aux besoins croissants en protection de l'enfance (liés à la dégradation des relations intrafamiliales) et en soutien aux personnes âgées dépendantes (en raison de l'évolution démographique) ». S'y ajoute le fait que la masse salariale des départements « devrait augmenter significativement en 2022 », selon une analyse de La Banque Postale présentée conjointement.

La revalorisation des agents de catégorie C et le dégel du point d'indice annoncé mardi par le gouvernement (+ 3,5 % dès juillet) vont peser sur les budgets des collectivités. Cette dernière mesure coûtera aux départements près de 115 millions d'euros en 2022 et 230 millions en année pleine, selon leur association Départements de France.

Les revalorisations de certains professionnels de l'accompagnement médico-social décidées dans le cadre du « Ségur de la santé », ainsi que l'« avenant 43 relatif à la rémunération des aides à domicile » vont aussi peser. L'instauration d'un tarif plancher à compter du 1^{er} janvier 2022 pour l'heure d'aide

à domicile aura par ailleurs un impact sur les dépenses d'APA et de prestation de compensation du handicap.

En 2021, les frais de personnels dans le domaine social et médico-social avaient déjà progressé de 2,6 %, d'après l'étude de l'Odas, entre « la hausse des personnels pour compenser les absences liées à la pandémie et les recrutements temporaires », explique Claudine Padieu, sa directrice scientifique.

Débat de rencontres des acteurs publics : le nouveau cadre de responsabilité des gestionnaires publics, évolution ou révolution ?

Dès le 1^{er} janvier 2023, le régime de responsabilité financière des ordonnateurs et des comptables sera unifié. Le régime de sanctions sera désormais recentré sur les fautes les plus graves, entraînant un préjudice « significatif ». Une réforme qui s'inscrit dans le cadre du programme « Action publique 2022 » visant à accroître les marges de manœuvre des gestionnaires publics et à les responsabiliser davantage. Mais cette réforme constitue-t-elle une « simple » évolution ou une véritable révolution ? Et que va-t-elle changer ? Dans quels objectifs ? Et surtout, sera-t-elle à même de restaurer la confiance des citoyens envers les décideurs publics ?

Débat autour de 4 invités : Jean-Yves Bertucci, président de la 7^e chambre de la Cour des comptes ; Jérôme Fournel, directeur général des finances publiques (DGFiP) ; Stéphanie Damarey, professeure de droit public à l'université de Lille, et Marine Camiade, directrice des affaires financières du ministère de l'Éducation nationale. Un échange qui s'est tenu dans le cadre de la 26^e édition des Rencontres des acteurs publics, organisée les 4 et 5 juillet en partenariat avec et à la Cour des comptes.

Le premier tour de table résume la teneur du débat et permet de répondre à la question : la réforme constitue une « simple » évolution ou une véritable révolution ?

Pour Jérôme Fournel, c'est une évolution très profonde en centrant la responsabilité sur les fautes les plus graves et les préjudices financiers. Plus loin, il rappelle que le système de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics était « à bout de souffle », car la responsabilité engagée dès le premier euro était ineffective grâce au système d'assurance souscrite par les comptables publics.

Stéphanie Damarey partage l'avis de Jérôme Fournel, même si elle regrette la conjonction d'un préjudice financier caractérisé pour engager la responsabilité des gestionnaires publics.

Pour Jean-Yves Bertucci, c'est plutôt une évolution par rapport à la compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Pour Marine Camiade, la suppression de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics est une révolution. Pour les gestionnaires publics, c'est une évolution dans le prolongement de la Cour de discipline budgétaire et financière que les ordonnateurs découvriraient à partir de 1948 ⁽⁹⁾.

(7) L'étude de la Banque postale réalisée en juin 2022 peut être téléchargée à l'adresse : <https://www.labanquepostale.com/content/dam/lbp/documents/etudes/finances-locales/2022/acces-territoires-11.pdf>

(8) L'article de Laurent Thévenin du 30 juin 2022 a été publié par le quotidien *Les Echos*.

(9) Le débat peut être téléchargé à l'adresse : <https://acteurspublics.fr/webtv/emissions/les-rencontres-des-acteurs-publics/debat-le-nouveau-cadre-de-responsabilite-financiere-des-gestionnaires-publics-evolution-ou-revolution>. Voir aussi Jean-Bernard Mattret - L'ordonnance n° 2022 - 408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics. L'application aux collectivités locales. *De minimis non curat praetor* - Fiche technique de la LFT de juin 2022.

RSA : ces départements qui demandent un coup de pouce financier ⁽¹⁰⁾

La Meurthe-et-Moselle et l'Ariège sont candidats à l'expérimentation d'une recentralisation du financement du revenu de solidarité active. La mesure doit leur redonner des marges de manœuvre.

Les départements ne se sont pas bousculés pour expérimenter la recentralisation du financement du revenu de solidarité active (RSA). Ceux qui voulaient candidater avaient jusqu'au 30 juin pour délibérer sur le sujet, comme le prévoit la loi « 3DS » sur la différenciation et la décentralisation. La Meurthe-et-Moselle et l'Ariège se sont manifestées.

Si elles étaient retenues, elles rejoindraient la Seine-Saint-Denis et les Pyrénées-Orientales, déjà engagées dans cette expérimentation depuis cette année pour une durée de cinq ans. L'accord trouvé avec l'Etat fait que ces départements n'auront plus à supporter les potentielles hausses du coût de cette allocation. Le RSA a par ailleurs été recentralisé à Mayotte et en Guyane en 2019, ainsi qu'à La Réunion en 2020.

Trois critères d'éligibilité :

Les prétendants doivent répondre à trois critères d'éligibilité : un reste à charge de RSA par habitant et une proportion de bénéficiaires de cette allocation « significativement » plus importante que la moyenne nationale, ainsi qu'un revenu par habitant « significativement » plus faible. En cas de feu vert, l'expérimentation commencera en janvier 2023 pour prendre fin au plus tard le 31 décembre 2026. Les départements intéressés y voient un moyen de retrouver des marges de manœuvre alors que les montants liés à l'allocation du RSA restant à leur charge après la compensation de l'Etat pèsent lourd.

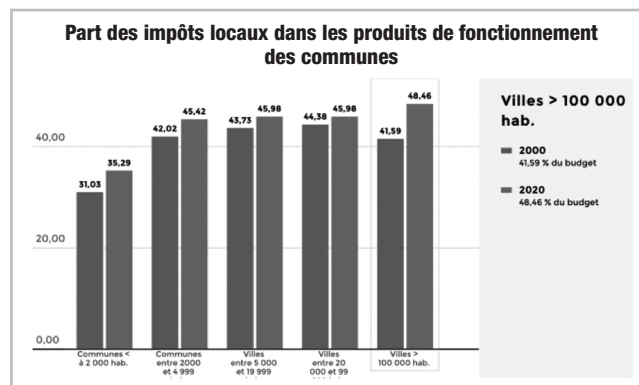
Après une étude approfondie, le département du Lot-et-Garonne a, lui, décidé de ne pas se porter candidat. « Il y avait des incertitudes sur notre éligibilité et sur les calculs financiers. Cela aurait également voulu dire que l'on aurait renoncé définitivement à la créance que nous estimons avoir vis-à-vis de l'Etat sur le reste à charge », explique Christian Dézalos, vice-président en charge des finances qui mène le groupe majoritaire de gauche au conseil départemental.

Les impôts locaux pèsent de plus en plus dans le fonctionnement budgétaire communal ⁽¹¹⁾

Pour rappel, ces impôts directs sont composés de la taxe d'habitation (jusqu'en 2023), de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe sur les logements vacants, de la taxe sur la vente de terrains nus rendus constructibles ainsi que de la taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères.

En 2020, les impôts locaux représentent en moyenne plus d'un tiers (35,29 %) du budget de fonctionnement des communes de moins de 2 000 habitants, soit une hausse de 4,26 points par rapport aux années 2000.

Si le phénomène d'accroissement est perceptible pour toutes les strates, il est d'autant plus important pour les grandes villes. En moyenne, ces impôts correspondent à la moitié (48,46 %) des recettes pour les villes de plus de 100 000 habitants, tandis qu'ils équivalent à 45,98 % en moyenne pour les villes entre 5 000 et 99 999 habitants.



Bercy promet de réduire les dépenses de l'Etat et des collectivités : les précisions des ministres

Suivant le constat de la Cour des comptes, le ministre chargé des Comptes publics Gabriel Attal ⁽¹²⁾ a, dans une interview aux Echos donnée le 8 août, préparé les collectivités à participer au redressement des comptes publics dès 2023 : « Elles sont dans une situation très favorable avec une épargne supérieure de 6 % par rapport à 2019 » a-t-il rappelé.

Le tiré à part que le gouvernement vient d'envoyer au Parlement et que le Club Finances de la Gazette s'est procuré précise le montant de l'effort demandé dès 2023. L'Exécutif prévoit une baisse des dépenses des administrations publiques locales - qui comprend les collectivités et organismes divers d'administration locale - de 0,3 % en volume (hors inflation), ce qui correspond en fait à une hausse de 9 Md€ en valeur (inflation incluse), passant de 289 Md€ en 2022 (réalisé) à 298 Md€ en 2023 (prévision).

Dans son tiré à part, le gouvernement fait également montre de diplomatie : « Les modalités de maîtrise de la trajectoire des dépenses locales sur le quinquennat, les mesures d'accompagnement des collectivités territoriales, notamment les plus fragiles, ainsi que les conditions de la mobilisation des collectivités dans des politiques prioritaires comme la transition écologique font l'objet d'une concertation entre le gouvernement et les associations d'élus, dans le cadre de laquelle des mesures complémentaires seront discutées », assure-t-il.

En complément du texte, Gabriel Attal a également assuré que les ministres concernés rencontreront « les associations d'élus à la rentrée pour définir avec elles une trajectoire de dépenses sur le quinquennat, sachant que nous nous sommes engagés à stabiliser les dotations de l'Etat, comme lors du quinquennat précédent », déclare-t-il dans les Echos. Le ministre de la Transition écologique et des Territoires Christophe Béchu ⁽¹³⁾ a

(10) L'article de Laurent Thévenin daté du 18 juillet 2022 peut être consulté sur le site du journal Les Echos.

(11) Datée du 20 juillet 2022, l'étude de la gazette des communes réalisée par Jérémie Fichaux peut être téléchargée à l'adresse : <https://www.lagazettedescommunes.com/817464/les-impots-locaux-pesent-toujours-plus-dans-le-fonctionnement-budgetaire-communal/>

(12) L'article de Cédric Néau publié le 10 août 2022 peut être téléchargé à l'adresse : <https://www.lagazettedescommunes.com/820898/le-gouvernement-prevoit-une-baisse-de-03-des-dépenses-des-collectivités-des-2023/>.

(13) Ouest France et AFP - Financement des collectivités : « Pas de baisse des dotations ». Publié le 23 juillet 2022, l'article peut être consulté à l'adresse : <https://www.msn.com/fr-fr/actualite/france/financement-des-collectivités-pas-de-baisse-des-dotations-assure-christophe-béchu/ar-AAZTumm>.

assuré samedi 23 juillet dans un communiqué « *qu'il n'y aura pas de baisse des dotations des collectivités* » dans le cadre de la présentation du programme de stabilité.

Christophe Béchu répond ainsi aux réactions de différentes associations d'élus, après la présentation jeudi à la presse par le ministre de l'Économie Bruno Le Maire du programme de stabilité que l'exécutif transmet à la Commission européenne pour la période 2022-2027.

L'Association des maires de France (AMF), l'Association des petites villes de France (APVF) ou l'Assemblée des départements de France (AdF) avaient fait part vendredi de leur « trouble », « incompréhension » ou « étonnement » après des propos de Bruno Le Maire évoquant une baisse de 0,5 % des dépenses de fonctionnement des collectivités locales entre 2022 et 2027.

« *Le pacte de stabilité prévoit bien au contraire une progression des dépenses des collectivités de 24 milliards d'euros sur cette même période* », explique Christophe Béchu.

Plutôt qu'une baisse de 0,5 %, le ministre en charge de la cohésion des territoires évoque « *une modération des dépenses de fonctionnement pour qu'elles augmentent en moyenne annuelle de 0,5 % de moins que leur tendance naturelle* ».

« *Pour tenir cet objectif, les collectivités trouveront l'État à leurs côtés par un soutien renforcé à l'investissement pour la transition écologique* », ajoute Christophe Béchu.

La présentation par la France du programme de stabilité à Bruxelles « *n'empêchera pas les indispensables concertations qui doivent se tenir entre l'État et les collectivités à partir de la rentrée* », annonce-t-il.

Rapport public

Quel développement pour Mayotte ?

Dix ans après la création du département, et alors que le

Gouvernement a enchaîné les plans en sa faveur, la situation de Mayotte demeure atypique au sein de la République. En soixante ans, l'archipel a vu sa population multipliée par 12 et compte aujourd'hui la plus forte densité de population de la France d'outre-mer, en raison à la fois d'une croissance endogène très dynamique et d'une immigration clandestine élevée. En parallèle, la période qui a suivi la départementalisation a vu, malgré un réel rattrapage du niveau de vie de ses habitants, une forte dégradation des conditions de sécurité et de la qualité de vie (transports, eau, environnement, logement). La délinquance a atteint un niveau tel, que la sécurité est devenue la première préoccupation des habitants. En matière d'éducation, le retard est également difficile à résorber, alors que la moitié de la population ne parle pas français. Dans le rapport publié en juin 2022 ⁽¹⁴⁾, les juridictions financières (Cour des comptes et chambre régionale des comptes de Mayotte) soulignent que les services de l'État et du département ne parviennent pas à apporter les solutions attendues par les mahorais sur les plans sociaux, économiques et sociétaux.

Pour contribuer à mener une réflexion stratégique sur le développement durable de Mayotte, la Cour formule des recommandations visant notamment à consolider l'action des pouvoirs publics et à renforcer la lutte contre l'immigration clandestine.

Agenda

Assises de l'AFIGESE à Rennes

21-23 Septembre 2022.

(14) Cour des comptes – Quel développement pour Mayotte ? Rapport public thématique de juin 2022, à l'adresse : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/quel-developpement-pour-mayotte> et <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/60490>.



BULLETIN D'ABONNEMENT



LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

A compléter et renvoyer à :
LFT - Infodium - 69, avenue des Ternes 75017 Paris
TEL : 09 81 07 95 76 - FAX : 01 70 24 82 60 - infodium@infodium.fr

☐ **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 **529 € TTC****

Ci-joint mon règlement par :

- ☐ Chèque à l'ordre d' **INFODIUM**
☐ Mandat administratif/à 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 2022.

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

FICHE TECHNIQUE

Chronique d'une gestion financière ordinaire

Par Olivier WOLF

SOMMAIRE

- **La politique de l'autruche (2008-2014)**
- **Un rétablissement dans la douleur (2015-2019)**
- **Le temps des crises : la rechute (2020-2022)**

Cette fiche technique a pour objet de dresser, à partir d'une chronique de près de quinze années de vie municipale, un panorama des grandes thématiques financières pouvant être rencontrées dans une collectivité de taille moyenne. Elle entend montrer les ambitions, les stratégies et les résultats des politiques en la matière mais aussi évoquer le rôle que peuvent jouer les acteurs administratifs dans le processus d'élaboration, de conseil, voire de décision.

Cette commune de 55 000 habitants ⁽¹⁾ ressemble à beaucoup d'autres et pourrait être située en tous points du territoire. Pour la bonne compréhension au regard des spécificités intercommunales, nous précisons qu'elle se trouve dans la petite couronne parisienne. Elle a été gérée par le même bord politique depuis la libération et a connu une alternance lors des dernières élections municipales. Commune populaire, dont la spécialisation territoriale a été dirigée vers le logement par les grands plans d'aménagement des années 60, elle souffre de fortes contraintes financières depuis cette période faute d'ajustement de son panier de ressources à l'essor des services collectifs nécessaires pour répondre à la dynamique démographique.

Trois grandes périodes, correspondant peu ou prou à la suite des mandats, seront présentées. La première déclinera la fuite en avant et ses limites, la seconde présentera la prise de conscience et les réponses apportées tandis que la troisième explorera les impacts de l'alternance.

La politique de l'autruche (2008-2014)

Constante historique, la majorité sortante est réélue en 2008 (56 % au premier tour ; participation 49 %). La campagne municipale n'aura jamais abordé la question des finances locales quand bien même la situation financière est déjà fortement dégradée. Des artifices de gestion parviennent néanmoins à sauver les apparences sur les principaux ratios financiers.

• Une comptabilité « *Potemkine* » assumée

La stratégie financière municipale jusqu'en 2013 a visé principalement à améliorer optiquement le délai de désendettement qui, avec 20 années en 2007, était largement au-delà de la zone de risque admise (12 ans). Tout d'abord, en augmentant l'épargne par une hausse de 13 % des taux de la fiscalité directe locale dès 2009 malgré un programme municipal affichant comme unique engagement en la matière « *la maîtrise des finances publiques* ». Ensuite, en maintenant le niveau de dette apparent en valeur absolue alors que l'investissement du mandat devait augmenter sous l'effet d'un ambitieux programme de renouvellement urbain (PRU).

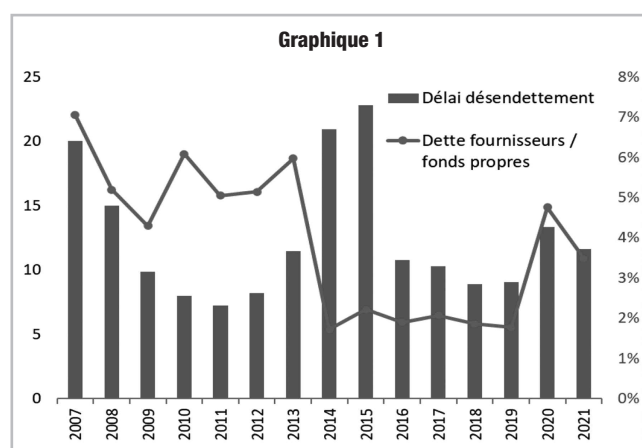
Concilier des investissements croissants et une dette stabilisée en volume avec une épargne affichée au mieux stable implique inmanquablement une « optimisation comptable » qui a perduré tout au long du mandat.

La Chambre Régionale des Comptes (CRC) a ainsi bien perçu le caractère précaire de la fiabilité des comptes en mettant en exergue, dans son rapport de 2010, que l'actif de la commune était surévalué de 8 % (avance à des SEM en liquidation, créances douteuses...).

Le passif est, quant à lui, fortement sous-évalué. En agrégeant la dette d'un syndicat mixte ou d'un budget annexe industriel et commercial, l'encours serait objectivement 11 % supérieur (81 M€ contre 73 M€ au compte administratif 2011).

Le non-respect de la comptabilité d'engagement permet de minimiser les rattachements de charges mais aussi de réduire le besoin de financement d'investissement en fin d'exercice et donc l'emprunt. La règle d'or ⁽²⁾ est intentionnellement bafouée, faute de gestion pluriannuelle en autorisations de programmes/crédits de paiement, par des inscriptions partielles des opérations d'équipement minimisant les financements à mobiliser. Des erreurs, comme l'imputation de subventions d'équipement en section de fonctionnement, complètent l'habillage comptable mis en œuvre par la direction financière.

La cavalerie budgétaire, permise par une comptabilité de caisse plutôt que de droits constatés pourtant imposée par le référentiel en la matière, conduit à subordonner les dettes fournisseurs à la trésorerie disponible et donc au recouvrement effectif d'emprunts et à l'utilisation dévoyée de lignes de trésorerie court terme. La ville est régulièrement dans l'obligation de demander des avances de 12^{ème} de fiscalité à la préfecture et de prioriser ses paiements.



Le graphique 1 montre que durant le mandat 2008/2013, l'amélioration du ratio de désendettement est corrélée à une dette fournisseur / fonds propres à un niveau élevé ainsi que des délais de paiement moyens supérieurs à 90 jours ⁽³⁾.

(1) Budget de 100 M€ (dont l'investissement pèse en moyenne pour 15 %), 1 000 agents permanents et 1 500 paies, potentiel financier inférieur d'un tiers à la moyenne.

(2) Le remboursement du capital des emprunts ne peut être assuré que par des ressources propres (art 1612-4 du CGCT).

(3) Contre 30 jours recommandés par la réglementation.

Cette gestion financière trouble ne répond pas à des consignes politiques spécifiques mais trouve plutôt sa source dans l'auto persuasion de l'administration à qui on demande de « *trouver des solutions* », et donc de faire preuve de créativité comptable l'amenant à « *piloter le résultat* ». L'absence de processus formalisés, de contrôle interne ou encore de programmation pluriannuelle d'investissement empêche par ailleurs tout garde-fou, les tutelles étant quant à elles en incapacité de repérer le maquillage des chiffres.

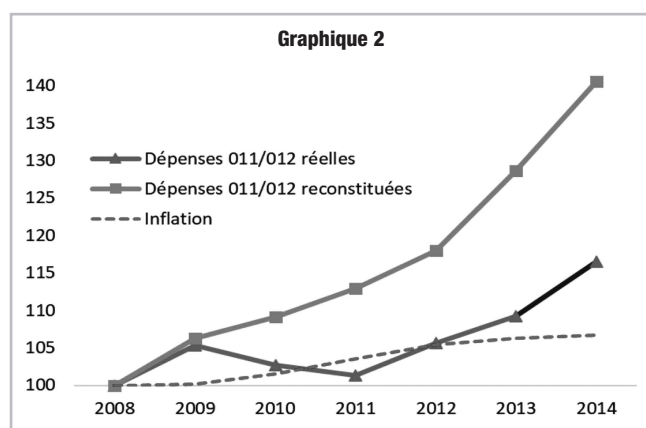
• L'illusion de richesse provoquée par l'intercommunalité

La création d'une intercommunalité en 2010 ancre la commune dans une nouvelle dynamique de développement et de solidarité. Cette échelle de gestion territoriale doit assurer, en théorie, une égalisation du service public, une harmonisation des impôts et taxes (à la baisse dans le cas d'espèce) et une politique de rattrapage en termes de gros entretien renouvellement pour les équipements transférés.

La hausse de fiscalité de 2009 procure en sus, effet collatéral non anticipé, une cristallisation des recettes de fiscalité professionnelle à un niveau élevé par le biais de l'attribution de compensation (AC).

Cette attribution de compensation représente la différence entre les ressources et les charges au titre des compétences transférées. Or si la recette est bien évaluée dès le départ, celle du coût des transferts nécessite plusieurs années avant validation définitive de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Dans le cas d'espèce, la commune a reçu durant la période 2010/2013 une AC provisoire de 10 M€ alors que l'AC définitive notifiée en 2014 ressortira en réalité à 7.5 M€. Durant quatre exercices, l'épargne a donc été artificiellement améliorée de 2.5 M€ donnant à croire, faute de provisions appropriées, que la commune avait, miraculeusement, retrouvé des marges de manœuvre.

Cette croyance en des temps meilleurs a, en outre, été confortée par un sentiment artificiel de maîtrise des dépenses. En effet, les deux premières années, les transferts de personnels et de contrats à l'intercommunalité ont entraîné une baisse réelle des charges. Cette évolution n'est malheureusement qu'un mirage car, comme le montre le graphique 2, le budget reconstitué par consolidation révèle une dynamique très forte de la dépense. Sur la période, le taux de croissance annuel moyen ressort à 5.8 % alors que celui de l'inflation n'est que de 1.1 %.



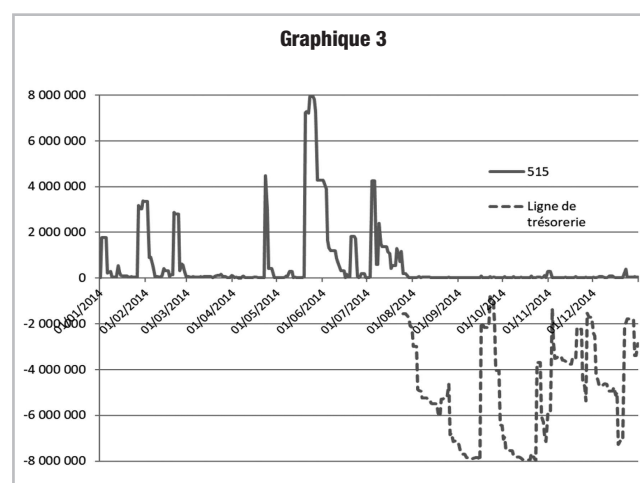
L'amélioration provisoire de l'épargne en 2010 et 2011 a conduit l'équipe municipale à développer de nouveaux services sans alerte circonstanciée de l'administration. Ainsi 100 nouveaux agents ont été recrutés compensant quasi également les postes transférés.

L'absence de mutualisation effective et la formation de nouveaux coûts fixes de structure au niveau du territoire n'ont pas permis d'économie d'échelles. Comme le décrivait la Cour des Comptes dans son rapport de 2005 sur l'intercommunalité en France, les doublons divers ont entraîné une progression de la dépense agrégée sur le territoire de 4.6 %/an sur les 3 années suivant la création. Cette contrainte budgétaire globale a ainsi empêché la mise en œuvre d'une dotation de solidarité communautaire pourtant nécessaire au regard des écarts de richesse au sein de l'établissement public.

• On finit inmanquablement par être rattrapé par la patrouille

La faiblesse du fonds de roulement engendre mécaniquement des tensions sur la trésorerie dès lors que les expédients de pilotage du besoin en fonds de roulement ne sont pas renouvelables à l'infini. En sus, l'allongement des délais de paiement a pour conséquence des refus et/ou une augmentation de coût des prestations fragilisant le tissu productif local et l'activité des services.

Bien que l'administration ait commencé à alerter sur le risque de rupture dès l'élaboration d'un plan de trésorerie mi 2013 (s'accompagnant au passage de la mise en œuvre d'une gestion dite en « *trésorerie zéro* »), l'usage facilité des lignes de crédits permettait, à l'instar de la comtesse du Barry, de gagner encore un moment de respiration avant le geste du bourreau. La crise de septembre/octobre 2014 va finalement faire office d'électrochoc car le plafond des 8 M€ de droits de tirage (graphique 3) est atteint à plusieurs reprises sans perspective d'amélioration de la liquidité à court terme.



La cessation de paiement sera évitée de justesse grâce à la négociation et la mobilisation, en urgence, d'un financement long terme. Le fonds de roulement est ainsi redimensionné de 20.5 M€, faisant croître l'encours de dette de 30 % (78 à 99 M€), mais permettant de déstocker les factures et de revenir à un délai de paiement de 27 jours en fin d'année (voir graphique 1).

Mais conséquence prévisible, l'opinion favorable des prêteurs se retourne et plusieurs acteurs de marché refusent leur concours tant sur des prêts longue durée que sur les facilités de court terme, le plafond de ligne de trésorerie étant abaissé à 5 puis 2.5 M€. Seule la Caisse des Dépôts acceptera in fine d'accompagner la collectivité gageant ses prêts de 2015 sur des contreparties drastiques en termes de maîtrise budgétaire.

La fermeture du robinet bancaire aura ainsi eu plus d'effets que les réunions du réseau d'alerte des finances locales pour convaincre l'opinion commune des élus que les arbres ne montent pas jusqu'au ciel. Jusqu'à cette tutelle bancaire, ils restaient persuadés que « *le pire n'était pas certain* » et qu'à la fin « *on s'en sort toujours* ». Il est vrai que la croissance continue de la dotation de solidarité urbaine sur cette période a permis de desserrer la contrainte à plusieurs reprises.

Pas plus que les précédentes, la campagne électorale de 2014 ne fera pas émerger les finances communales comme enjeu de débat, l'engagement des sortants se limitant à « *ne pas augmenter les taux d'imposition. Cette priorité forte nous obligera à être sobres dans nos dépenses de fonctionnement et performants en matière de financements pour conserver la possibilité d'investir* ». La majorité ⁽⁴⁾ est reconduite dans le cadre d'une triangulaire (47 % des voix au deuxième tour, 46 % de participation).

Un rétablissement dans la douleur (2015-2019)

Dès janvier 2014 l'administration, qui sera substantiellement remaniée sur les deux années qui suivent, présentait à l'exécutif un plan d'actions ambitionnant un redressement durable des finances locales. La seule figure imposée était de ne pas en rabattre dans le programme d'investissement de la municipalité érigé en priorité absolue du fait d'un PRU à finaliser, d'un rattrapage rendu nécessaire par le sous-investissement réel du mandat précédent et par la vétusté des équipements et une démographie scolaire exceptionnellement dynamique. Ce projet était resté cantonné dans la sphère administrative durant la campagne électorale, mais son déploiement opérationnel commence dès le mois suivant l'élection.

• Le plan d'optimisation solidaire et durable

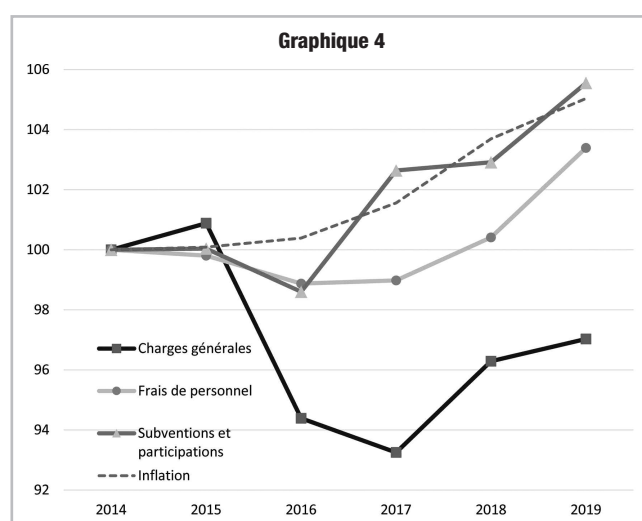
En fonction des différents scénarii de prospective établis, a été arbitré un besoin d'épargne complémentaire de 3 M€/an pour tenir la programmation pluriannuelle d'investissement. Le plan d'optimisation, nom commercial pour ne pas dire « de rigueur », s'appuie sur trois piliers qui doivent contribuer à hauteur de 1 M€ chacun. Les ressources ainsi dégagées devaient être fléchées pour moitié sur l'amélioration de l'autofinancement, un quart pour financer de nouveaux projets et le dernier quart pour être redistribué aux agents en récompense des efforts attendus.

Le premier pilier avait pour ambition de dépenser mieux, c'est-à-dire de passer au tamis l'ensemble des charges de la collectivité, mais aussi ses procédures en recentrant l'attention sur les dépenses essentielles qui sont celles productrices de service public ou de lien social. Au-delà de changements procéduraux, comme le déploiement d'une procédure

budgétaire dite base-zéro, il est possible de citer la mise en autopartage du parc automobile permettant une réduction d'un tiers des véhicules légers.

Le second consistait à remettre les ressources humaines au cœur de l'organisation. Après un resserrement de l'organigramme et certaines mesures rapides (baisse des heures supplémentaires, non remplacement de certains départs en retraite, optimisation des remplacements...), l'accent a été mis sur la lutte contre l'absentéisme (12 % soit 4 points au-dessus de la moyenne interdépartementale) avec une modulation des primes en fonction de la présence.

Les résultats ont vite été convaincants comme le montre le graphique 4. La progression des dépenses de gestion en volume s'est élevée à 2.2 % entre 2014 et 2019 pour une inflation à 5 %, soit un différentiel de 2.9 M€ en fin de période à comparer aux 2 M€ de l'objectif initial.



Le troisième pilier était relatif aux recettes par la valorisation du patrimoine et du service rendu. L'objectif a été de promouvoir une tarification davantage progressive (recours au taux d'effort) et une gestion du patrimoine plus dynamique. En matière de fiscalité, l'exonération de taxe foncière sur le foncier bâti pour constructions nouvelles est supprimée. Tandis que, profitant d'une harmonisation dans le cadre intercommunal, le taux est augmenté concomitamment à la baisse équivalente de celui de taxe d'enlèvement des ordures ménagères qui s'applique à la même assiette (400 K€ de recettes supplémentaires).

La mise en œuvre du plan n'a pas entraîné de frottements particuliers sur les piliers 1 et 3. Elle a été bien plus tendue pour le pilier 2, notamment dans la lutte contre l'absentéisme. Si l'administration a eu le soutien du syndicat réformiste majoritaire, qui le paiera dans les urnes aux élections professionnelles suivantes, le climat social a été fortement impacté (grève, recours contentieux) durant les trois années suivantes. La concrétisation effective du retour sur effort en 2019, formalisé dans le cadre d'un agenda social, permettra une relative pacification du dialogue.

Le plan est clôturé en décembre 2019 sur un bilan jugé positivement. 43 des 54 actions, soit 80 %, ont été mises en œuvre totalement. Le délai de désendettement a été ramené de 23 à 9 années, le taux d'épargne brute de 5 à 11 % et l'épargne nette est redevenue structurellement positive. Le

(4) Dont le premier magistrat avait changé fin 2011 suite aux élections sénatoriales.

programme d'investissement a pu néanmoins être assuré (21.3 M€ en moyenne annuelle contre 14.5 sur le précédent mandat). Même la mesure la plus contestée aura permis de ramener l'absentéisme (9 %) vers la moyenne, permettant l'économie de 30 équivalents temps-plein.

• Mettre la transparence et la fiabilité des comptes au cœur de la stratégie

Le deuxième enjeu de performance a consisté à présenter aux élus et aux habitants des comptes fiabilisés et transparents. Dès 2013, l'ensemble des informations financières et fiscales sont mises en ligne sur le site internet en open-data et les rapports financiers, très sommaires jusque-là, sont considérablement musclés.

La fiabilisation des comptes s'est initialement appuyée sur le rapport de la CRC. Ainsi, près de 10 M€ d'actifs surévalués ont été passés en charge sur la période. Des travaux sur les procédures et sur l'inventaire ont parallèlement été entrepris. Un audit, mené conjointement par la ville et la direction départementale des finances publiques ⁽⁵⁾ a été finalisé en octobre 2016. Il a permis une réorganisation de la fonction financière, mais surtout a conforté l'administration dans l'idée de se positionner sur l'appel à candidature de certification des comptes initié par le ministère.

Plusieurs motivations ressortent de la délibération du conseil municipal qui a approuvé cette expérimentation. La première était politique : au-delà de la communication financière envers les habitants, il s'agissait de montrer qu'une commune populaire avec de faibles moyens pouvait s'inscrire avec succès dans une démarche de performance. La seconde était technique et financière : engager la ville à corriger structurellement les défaillances mises en lumière par l'audit et le rapport CRC. La troisième était d'ordre managérial : la certification permet de mobiliser les acteurs comptables autour d'un projet autrement plus ambitieux que le suivi des traditionnels indicateurs de qualité comptable ou de délai global de paiement.

Une fois la ville retenue parmi les 25 collectivités expérimentatrices, l'administration a pu s'attacher (accompagnée par un auditeur de la Formation inter-juridiction (FIJ) de la Cour des Comptes), au diagnostic global d'entrée et aux différents cahiers territoriaux thématiques ⁽⁶⁾. Au-delà du déploiement d'un contrôle interne sur les principaux cycles comptables et la constitution d'un dossier permanent, l'obligation d'utiliser la nouvelle nomenclature comptable M57 a conduit à moderniser l'usage du système d'information comptable et à professionnaliser les pratiques en insufflant une culture du risque.

Cette ambition de qualité n'aura pas été neutre d'un point de vue budgétaire. Deux gros impacts sur les fonds propres se sont additionnés et ont pesé sur la vitesse du redressement financier alors en cours. Tout d'abord l'obligation de provisionner les passifs sociaux (comptes épargne temps notamment) pour 1.3 M€, et ensuite l'apurement du compte débiteur 1069 ⁽⁷⁾ pour 2 M€.

(5) Qui a détaché un inspecteur principal pour une durée de 60 jours.

(6) Sur le sujet de l'expérimentation voir : LFT Octobre 2020 n° 358, cahier détaché n° 2.

(7) Compte utilisé pour neutraliser les effets du basculement du référentiel M12 vers celui de la M14 en 1997. Il disparaît en M57.

• L'ingénierie au service du financement du projet politique

Si la technique financière entraîne parfois les élus dans des stratégies douteuses, la fonction de conseil peut également favoriser des choix pertinents. Trois exemples méritent d'être exposés ici, concernant :

- la réforme territoriale de la métropole parisienne,
- le contrat dit de Cahors,
- la suppression de la taxe d'habitation.

La création de la Métropole du Grand Paris, au 1^{er} janvier 2016, a érigé cette institution comme EPCI à fiscalité propre alors que les établissements territoriaux (EPT) regroupant les communes devenaient des syndicats *sui-generi*. Dès lors, la loi prévoyait la mutualisation du potentiel financier économique sur l'ensemble du nouveau périmètre à fiscalité propre, entraînant un bouleversement de la hiérarchie des richesses relatives qui aurait été ravageur pour les dotations de péréquation des communes les plus populaires. Après lobbying, sans succès, auprès du président et de la rapporteuse de la commission des finances de l'Assemblée, un amendement ⁽⁸⁾ a été opportunément déposé sur le projet de loi de finances pour 2017 afin que l'indicateur reste calculé, à l'instar du droit commun des agglomérations, au niveau des EPT. Contre l'avis du gouvernement, il a été adopté nuitamment grâce à la mobilisation des députés des collectivités concernées. *In fine* le gouvernement reprendra à son compte un amendement cousin ⁽⁹⁾ permettant de préserver la péréquation francilienne et d'éviter un transfert massif de ressources de l'est vers l'ouest parisien.

Deux ans plus tard, dans un autre contexte politique et afin de répondre aux impératifs européens de maîtrise de la dette publique, le gouvernement a formalisé un pilotage macroéconomique des budgets locaux : les contrats dits de Cahors. Contrepartie d'une promesse de prévisibilité et de stabilité des concours financiers de l'État, cette « approche partenariale » visait, sous la menace de pénalités financières, à responsabiliser les collectivités dans la maîtrise de leurs charges et de leur endettement.

Toutefois, de nombreux biais méthodologiques ouvraient la voie à « optimisations ⁽¹⁰⁾ ». La commune s'est opportunément engouffrée dans la brèche en concentrant l'enregistrement des opérations de régularisation de l'actif sur l'année de référence (2017) en sorte d'augmenter artificiellement la base de 6 M€ et de vider, de fait, le contrat ⁽¹¹⁾ de son contenu (croissance conforme de 5.3 % contre les 1.6 % voulus par la loi) comme peut le montrer le tableau ci-dessous :

En M€	2017	2018	2019	Δ
Base non optimisée	81,8	83,1	84,4	1,6 %
Contrat signé	87,8	89,2	90,7	1,6 %
Marges de manœuvre		6,1	6,2	5,3 %
Dépenses réelles ville	87,8	82,5	84,2	- 2,1 %

(8) Amendement n°II-705 repris par le n° 622 (10/11/2016).

(9) Amendement n°501 du 13/11/2016.

(10) Voir sur ce sujet : <https://www.lagazettedescommunes.com/533311/plf-2018-attention-aux-effets-pervers-du-renforcement-du-contrôle-budgetaire-et-financier/>

(11) Qui aurait de toute façon été respecté du fait du plan d'optimisation.

Enfin, la suppression de la taxe d'habitation (TH) qui a profondément transformé la relation entre le contribuable et les finances communales a offert une troisième occasion de bonus ⁽¹²⁾. Dès confirmation des modalités de la réforme en juillet 2017, l'administration municipale propose une stratégie consistant à supprimer, à compter de l'exercice 2018, l'abattement général à la base (15 %) et à diminuer concomitamment le taux d'imposition (de 29,14 % à 25,5 %). L'objectif (discrètement) recherché était double :

- en baissant les taux de 14,3 % (soit un peu moins que les 15 % d'abattement), il s'agissait de capter de manière quasi indolore pour le contribuable ⁽¹³⁾, une part du dégrèvement offert durant la phase transitoire ⁽¹⁴⁾ (1 M€ de recettes supplémentaires auront ainsi été perçues de 2018 à 2020) ;
- en faisant le pari qu'au motif de la simplicité, les compensations se feraient au taux de 2017 avec les bases 2020, la commune a « bénéficié du beurre et de l'argent du beurre », lui permettant de maximiser son « coefficient correcteur » intrinsèque à la réforme ⁽¹⁵⁾. Le tableau ci-dessous synthétise le gain, à compter de 2021 soit 3,8 M€ (2,8 M€ en net/2020 si on intègre le 1 M€ déjà encaissé les années précédentes).

En M€	Bases	Taux	Produit
Avec ajustement	75,6	29,14 %	22,0
Sans ajustement	62,5	29,14 %	18,2
Différence			3,8

Ces réussites obtenues dans la sphère financière ⁽¹⁶⁾ (retour à l'équilibre, qualité comptable...) donneront paradoxalement à l'équipe sortante le sentiment désagréable de mourir guérie. En effet, les municipales de 2020 verront un changement de bord politique (50,4 % au deuxième tour pour la liste concurrente, renforcée par le ralliement d'une fraction dissidente de l'ancienne majorité ; participation de 35 %). La communication sur la bonne gestion n'aura pas fait le poids dans une campagne axée (outre les inimitiés personnelles) sur les thèmes de la sécurité, du cadre de vie, du refus de la « bétonisation » et sur le retour à la semaine des quatre jours scolaires.

Le temps des crises : la rechute (2020-2022)

Après cette victoire étriquée, l'alternance ne commence pas sous les meilleurs auspices, une succession de difficultés imprévisibles pouvant donner aux plus superstitieux la sensation que les dix plaies promises au Pharaon s'abattaient sur la commune.

• Les difficultés volent toujours en escadrilles

Sans qu'il soit possible de tous les citer, les malheurs emblématiques suivants peuvent être mis en exergue.

La crise sanitaire, qui concerne le pays entier, n'épargne pas

la commune. Elle a comme partout épuisé les services de proximité et mis en tension l'action publique. Le bilan financier est plus ambivalent. Les estimations réalisées sur le premier confinement montrent une légère perte (- 0,5 M€ ⁽¹⁷⁾ soit 5 % de l'épargne n-1), qui auraient même pu se transformer en gain si la commune n'avait pas garanti les rémunérations des personnels vacataires non mobilisés (0,9 M€). En effet, le coût des matériels de protection et les pertes de recettes (principalement tarifaires et droits de mutation dans une moindre mesure) restent modérés au regard des économies réalisées du fait de la fermeture des équipements (fluides, ménage...). La plupart des prestations étant facturées largement en dessous du prix de revient, la non consommation du service permet d'économiser la subvention implicite (au premier chef de la restauration et des activités périscolaires).

La crise la plus impactante aura inmanquablement été la cyberattaque par rançongiciel dont les services municipaux sont victimes en novembre 2020. La conséquence est dramatique, car faute de sauvegardes récentes ⁽¹⁸⁾, la quasi-totalité des données est perdue : facturation périscolaire et paie principalement. Concernant le système d'information financière, la récupération d'une base test de septembre permettra de circonscrire le désastre. Pour autant, le mandatement ne pourra recommencer effectivement qu'en mars, soit 5 mois plus tard. Les paies, pour lesquelles la reconstitution des carrières a dû être opérée manuellement, ont été versées jusqu'à cette date par avance de la trésorerie ⁽¹⁹⁾. La correction dans les comptes ainsi que les régularisations auprès des caisses (URSSAF, impôts...) ne seront normalement effectives qu'en fin 2022. À date, la facturation des usagers a encore une année de retard et le coût total de la remédiation est estimé à 1,5 M€. Il est ironique de constater qu'une grande partie des données récupérées provient des archives papiers ou de sauvegardes personnelles des agents qui étaient pourtant déconseillées par la charte informatique.

L'enchaînement des difficultés pèse fortement sur la qualité de vie au travail. En deux années, la commune va subir une hémorragie de son personnel qualifié. Le mouvement des cadres est habituel en cas d'alternance politique mais le fait qu'il concerne 95 % des directeurs-trices et 50 % des chef(fe)s de service interroge. Cette fuite déstabilisera, pendant plusieurs mois, le management et la bonne mise en œuvre du nouveau projet municipal. Les retards de paie, le non-paiement des heures supplémentaires, la désorganisation de la fonction RH et les dysfonctionnements techniques liés à la cyberattaque détériorent par ailleurs les relations avec les partenaires syndicaux dont la bienveillance initiale envers la nouvelle équipe se transformera progressivement en défiance. Le nécessaire retour aux 1 607 heures ⁽²⁰⁾, qui est réalisé sans aucune contrepartie, entraînera la perte de nombreux jours de congés pour les agents de catégorie C et par la suite une désincitation à l'investissement professionnel. Les relations avec la trésorerie municipale se tendent du fait de la lenteur de la remédiation et de l'absence d'interlocuteurs fiables pour sortir du marasme causé par cette cyberattaque.

Toutes ces tensions sont attisées par l'opposition qui y voit

(12) <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2020-2-page-85.htm>

(13) 60€ repris sur un dégrèvement moyen de TH de 1 300€.

(14) Dégrèvement par 1/3 cumulatif sur 3 ans.

(15) Qui s'établira à 1,63 au lieu de 1,47 si l'inversion base/taux n'avait pas été opérée.

(16) Entérinées par l'Agence France Locale qui autorise en 2020 l'adhésion qu'elle avait refusée en 2015

(17) Le bilan aurait été alourdi (de 0,5 M€) si la commune avait provisionné les CET consécutifs à la non-consommation des droits à congé durant la période.

(18) Un plan de continuité d'activité (PCA) existait mais celui de reprise d'activité (PRA) élaboré avec l'intercommunalité était en phase d'achèvement.

(19) Posant d'insolubles problèmes pour le suivi des retraites, des cotisations sociales et du prélèvement à la source de l'IR.

(20) Le temps de travail annuel s'établissait alors à 1 500 heures.

un espoir de rebond en même temps que le recours électoral qu'elle a engagé devant les juridictions administratives.

• La campagne électorale permanente

La perspective d'un retour aux urnes est particulièrement paralysante pour l'exécutif municipal, d'autant qu'une guérilla constante est menée par les battus notamment sur les aspects budgétaires, points faibles rapidement identifiés de la nouvelle équipe.

Dans de telles circonstances, il est de bon ton de renvoyer les complications à la responsabilité des prédécesseurs tout en s'en attribuant leurs mérites. La controverse des deux premières années se focalisera sur la cagnotte de 2.8 M€/an générée par le switch abattement/taux de TH de 2017. La majorité minimise, voire refoule, ce « *gain technique causé par la réforme* », en refusant le débat quant à son usage afin de pouvoir en disposer pour de nouvelles dépenses. L'opposition ne réussira pas, malgré un sondage/pétition auprès des habitants ⁽²¹⁾, à faire valoir, non sans arrières pensées, ses propositions d'affecter un tiers du boni au désendettement, un tiers à de nouvelles dépenses et un dernier tiers à une baisse des impôts et/ou tarifs ⁽²²⁾.

Chaque débat budgétaire sera l'occasion de passes d'armes vigoureuses où, à l'invective quant à « *l'incompétence* » des uns répondra « *l'arrogance des donneurs de leçon* » dénoncée par les autres. Sur le fond, la stratégie de l'opposition consistera à pointer toute incohérence sur les prévisions budgétaires, le respect des règles comptables et la qualité des données. Chaque document budgétaire donnera lieu sur un mode très argumenté à saisie du contrôle de légalité et de la CRC, ce qui ne sera pas sans effet sur la décision de cette dernière d'entreprendre un contrôle de gestion dès 2022 alors que son président ne l'envisageait pas avant la fin de l'expérimentation de la certification des comptes en 2023. Le point d'orgue étant le recours contre le budget primitif 2021, toujours pendant auprès du tribunal administratif, au motif du non-respect des obligations en termes de droit d'information des conseillers municipaux du fait de l'absence de nombreuses informations ⁽²³⁾ dans le rapport de présentation ⁽²⁴⁾.

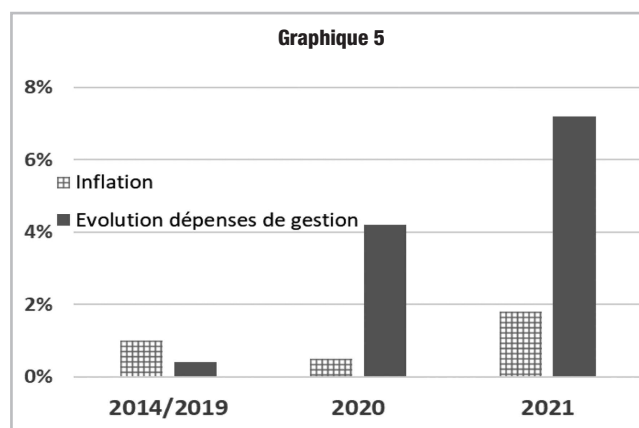
Parallèlement il est fait un usage systématique « du droit de tout élu municipal ⁽²⁵⁾, dans le cadre de sa fonction, à être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération ». L'opposition parviendra ainsi à obtenir communication de nombreux actes administratifs (arrêtés de recrutements, bordereaux de mandats, statistiques sur l'insécurité) permettant d'alimenter le débat démocratique et d'exercer son rôle de contrôle de l'action municipale. Les mesures dilatoires de l'exécutif auront néanmoins obligé fréquemment à recourir à la Commission d'Accès aux

Documents Administratifs (CADA) pour faire garantir l'effectivité de ce droit.

• Retour au point de départ ?

Il s'est dit que lorsque l'histoire se répète « la première fois c'est sous forme de tragédie, la seconde comme une farce ».

La perspective d'une municipale partielle, la volonté de réaliser très rapidement les engagements de campagne, mais peut-être également l'impression de disposer de marges de manœuvre grâce à la cagnotte fiscale, vont conduire à une dégradation très rapide des comptes. Elle est surtout le fait d'une dynamique importante de la masse salariale. Ce constat est d'autant plus surprenant étant donné la difficulté à remplacer les cadres partis. Les mauvaises langues, relayées par les organisations syndicales, ont cru y déceler la récompense d'engagements individuels durant la campagne électorale. Exemple parmi d'autres, le tableau des effectifs établi quelques jours avant la confirmation par le Conseil d'État de l'annulation des élections verra croître les emplois permanents de 14 % au motif d'une déprécarisation des métiers notamment d'animation, créations étonnantes alors que le retour à la semaine de quatre jours a fortement réduit le besoin.



Parallèlement, il est apparu rapidement que la nouvelle majorité n'entendait pas investir sur la communication financière. Le seul acte positif explicité dans le bulletin municipal consiste « à la différence de l'ancienne majorité à aller chercher les financements extérieurs », affirmation au demeurant rapidement contredite par les faits. En effet la ville devra abandonner un certain nombre de subventions du fait des règles de caducité et verra sa dotation politique de la ville (DPV) diminuée par deux.

Malgré les rappels constants lors des questions orales en séance du conseil municipal, la politique précédente d'open-data et de mise en ligne des documents est délibérément remise, y compris pour ceux obligatoires, ce qui conduira à divers rappels à l'ordre des tutelles. L'objectif de certification des comptes est implicitement abandonné, le rapport du commissaire aux comptes prévu parallèlement au vote du compte administratif 2021 n'ayant même pas été publié (à supposer qu'il ait été commandé).

La dégradation des ratios - délai de désendettement qui remonte de 9 années en 2019 à 13.5 années en 2020 puis 12 années en 2021 (graphique 1), épargne nette qui redevient négative (de +1.4 M€ en 2019 à -2,4 M€ en 2020 et -1.3 M€

(21) 1 300 réponses sur 16 000 contribuables. Il n'a pas été rare d'entendre des répondants (et surtout non répondants) s'interroger sur la sincérité de cette subite révélation des bienfaits de la démocratie en matière de finances locales.

(22) De manière un peu contre intuitive, alors que les impôts locaux sont considérés comme particulièrement élevés, les résultats donneront seulement 25 % pour la diminution de la TFPB, 15 % pour la baisse des tarifs et autant pour le désendettement, mais 45 % en faveur de diverses propositions principalement sur le cadre de vie.

(23) Codifiées aux articles L2312-1 et D2312-2 du CGCT.

(24) Absence de programmation pluriannuelle, d'états de la dette et du personnel, erreurs de calcul dans la prospective présentée...

(25) Article L.2121-13 du CGCT.

en 2021), la dette qui repart à hausse (avec le dépassement du seuil symbolique des 100 M€), délais de paiements compris entre 2 et 3 mois - oblige la municipalité à adopter, lors du débat d'orientation budgétaire 2022, un nouveau plan de rigueur de 6 M€. L'effort représente le double du plan d'optimisation précédent dont la mise en œuvre avait été pourtant particulièrement douloureuse. Sans insulter l'avenir, il sera intéressant de suivre les modalités concrètes d'application, a fortiori avec une inflation fortement repartie à la hausse.

Dans l'entretemps surtout, l'annonce d'un retour aux standards de bonne gestion est redevenue politiquement possible car l'élection municipale partielle de janvier 2022 a rendu son verdict avec un résultat sans appel à l'avantage de la majorité en place (61.4 %, participation 41 %).

• Conclusion

Au vu de cette séquence de vie financière, il est possible de mettre en exergue deux réflexions qui, pour n'engager que l'auteur, pourraient d'aventure donner matière à approfondissement universitaire.

D'abord, et sans surprise, une situation financière met beaucoup plus de temps à se redresser qu'à se dégrader. Au-delà des chocs imprévisibles, des investissements démesurés ou des dépenses de fonctionnement pérennes créent des rigidités sur plusieurs années alors que l'élasticité de la recette est souvent plus faible, que ce soit pour des raisons techniques

ou politiques. Les obligations pluriannuelles imposées depuis 2015 dans le débat d'orientation budgétaire permettront peut-être de sortir de la myopie financière où certaines majorités se complaisent toujours, par faiblesse ou machiavélisme.

Deux, force est de convenir qu'en dehors des initiés, les électeurs se prononcent rarement en intégrant la qualité du pilotage financier comme élément de choix principal. Si l'on savait déjà qu'une bonne gestion n'est pas une garantie de réélection, il apparaît au cas d'espèce qu'une pratique peu performante n'est pas non plus particulièrement handicapante dans la compétition électorale. Pourtant la littérature académique enseigne que l'arbitrage entre demande citoyenne et offre politique est régulé par la douleur que l'impôt inflige à l'électeur/contribuable, lequel est censé « en vouloir pour son argent ». Le présent récit montre que cet effet « parétien » ne fonctionne pas à tout coup, en partie du fait de l'asymétrie d'information, mais aussi sans doute à cause d'une part de résignation civique sur la vertu des représentants élus ? Il reste certain aussi que la suppression de l'impôt citoyen sur le fait d'habiter ne peut dans l'avenir que contribuer encore plus à déconnecter le résident de la gestion locale.

A l'opposé, pour répondre aux mêmes enjeux, il ne faut pas désespérer que l'exigence d'une fonction publique territoriale de qualité et la consolidation des droits et moyens des oppositions, offrent des leviers à même de vivifier le débat démocratique local et de raccrocher les populations aux affaires qui les concernent au plus près.



BULLETIN D'ABONNEMENT



LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

A compléter et renvoyer à :
LFT - Infodium - 69, avenue des Ternes 75017 Paris
TEL : 09 81 07 95 76 FAX : 01 70 24 82 60 - infodium@infodium.fr

**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 **529 € TTC****

Ci-joint mon règlement par :

- ☐ Chèque à l'ordre d' **INFODIUM**
☐ Mandat administratif/à 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 du
1^{er} Janvier 2022 au 31 Décembre 2022.

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

Cachet /Date
Signature