LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

Mars 2025 - N° 407
Cahier N° 1

Éditorial

Enfin une loi de finances, mais des incertitudes persistantes pour les collectivités locales

Après bien des péripéties parlementaires, la loi du 14 février 2025 de finances pour 2025 a fini par être adoptée grâce à une nouvelle utilisation de l'article 49 al. 3 de la Constitution. D'incessantes négociations ont entrainé de nombreux revirements, notamment en ce qui concerne la participation des collectivités locales à l'effort de modération des dépenses publiques.

Lors du dépôt du projet de loi de finances le 10 octobre 2024, un « effort » demandé aux collectivités territoriales ainsi qu'aux établissements publics de coopération intercommunale de près de 5 milliards d'euros avait été annoncé par l'ancien Gouvernement. Le Sénat, lors de la discussion du projet de loi de finances, a ramené cet effort à 2,2 milliards d'euros. Le nouveau premier ministre a acté cette réduction de l'effort demandé lors de son discours programmatique du 14 janvier 2025 à l'Assemblée nationale.

En restera-t-on à 2,2 milliards d'euros ? Rien n'est moins sûr ! En effet, la réduction annoncée par le Gouvernement est en deçà de l'estimation faite par de nombreux observateurs. Ainsi l'Association des maires de France détaille l'effort réellement demandé aux collectivités à près de 7 milliards d'euros.

L'effort devait d'abord se concentrer sur une mise en réserve de ressources fiscales de certaines collectivités grâce à un outil appelé « Dispositif de lissage conjoncturel des ressources fiscales » (DILICO). C'est un curieux effort, puisqu'il s'agit de mettre en réserve 90 % des ressources pour les reverser sur trois ans et non de les enlever définitivement ! 10 % de ce DILICO sera réaffecté au financement du FPIC. L'autre aspect de l'effort tient dans la neutralisation de la dynamique de la ressource TVA par le gel des fractions de cette dernière qui sont reversées à certaines collectivités. En réalité, diverses mesures ont pour effet d'accroitre l'effort, dont la réduction du fonds vert, notamment à hauteur de 1,3 milliard d'euros. L'effort sera donc plus important pour le secteur public local que celui affiché par le Gouvernement.

Peut-il en être autrement dans la situation financière où se trouve la France ? Les collectivités territoriales arguent souvent du fait qu'elles ont l'obligation de voter leurs budgets en équilibre. C'est une obligation légale en effet ! Mais combien de collectivités équilibrent leurs budgets grâce aux dotations et concours financiers de l'État qui restent financés, en partie, par la dette de l'État ?

La remise à plat des relations financières entre l'État et les collectivités devrait être une priorité absolue de l'ensemble des acteurs de la gestion financière locale. Pourtant, rien ne semble vraiment bouger à la lecture de la loi de finances 2025 ! Ainsi, peut-on se demander où est passée la réforme de la DGF dont l'effrayante complexité illustre sans doute les difficultés passées, mais aussi à venir, des finances locales ? Le poids des normes reste important malgré tous les discours. Les réformes structurantes sont toujours en attente. L'instauration du DILICO est peut-être l'illustration de ces difficultés : un dispositif complexe générateur de normes et qui ne résoudra pas les difficultés financières de l'État !

Les temps se prêtent-ils à un exercice d'imagination constructive pour repenser notre système de gestion locale ?

• L'Europe face à ses faiblesses internes et aux menaces extérieures
• Retour de la tendance baissière sur les taux longs
• Les conditions de financement incitent à considérer le Livret A
• Les difficultés de recouvrement de la taxe d'aménagement ou l'Histoire qui bégaie
• La Cour des comptes dresse un réquisitoire des dernières réformes de la fiscalité locale
• Pas de droit à la protection fonctionnelle pour les agents publics poursuivis devant la Cour des comptes
• Responsabilité des gestionnaires publics. Obligations respectives de l'ordonnateur et du comptable public
• Compétence des juridictions judiciaires pour connaitre des litiges entre un SPIC et ses usagers
• Risques climatiques : comment les collectivités locales sont concernées, jusqu'où ?
Veille documentaire
FICHE TECHNIQUE :
Une dotation globale de fonctionnement communale complexe et inégalitaire

ISSN : 0993-104X

SOMMAIRE

ÉCONOMIE ET MARCHÉS FINANCIERS

Économie

L'Europe face à ses faiblesses internes et aux menaces extérieures 3

Marchés financiers

Retour de la tendance baissière sur les taux longs 9

Financement du secteur public local

Les conditions de financement incitent à considérer le Livret A 12

GESTION FINANCIÈRE LOCALE

Ressources

Les difficultés de recouvrement de la taxe d'aménagement ou l'Histoire qui bégaie 17

La Cour des comptes dresse un réquisitoire des dernières réformes de la fiscalité locale 20

DROIT ET JURISPRUDENCE

Commande publique

Méthodes de formulation des spécifications techniques 23

Cour des comptes

Gestion de fait. Responsabilité des gestionnaires publics 23

Responsabilité des gestionnaires publics. Obligations respectives de l'ordonnateur et du comptable public 24

Versement d'une prime de fin d'année aux agents communaux sans délibération 24

Eau et assainissement

Compétence des juridictions judiciaires pour connaitre des litiges entre un SPIC et ses usagers 25

Fiscalité locale

Taxe foncière sur les propriétés bâties. Terrain non bâti à usage commercial 26

Fonction publique territoriale

Réintégration d'un agent en fin de période de disponibilité 26

Rechute après un accident de service et prise en charge par l'administration 27

Responsabilité des gestionnaires publics

Pas de droit à la protection fonctionnelle pour les agents publics poursuivis devant la Cour des comptes 27

Responsabilité publique

Travaux de curage d'une rivière non réalisés afin de se conformer aux objectifs de la politique GEMAPI 28

STRATÉGIE ET PROSPECTIVE TERRITORIALES

Prospective

Risques climatiques : comment les collectivités locales sont concernées, jusqu'où ? 29

VEILLE DOCUMENTAIRE

Etudes et statistiques 34

Rapports 34

Législation et réglementation 35

Article 36

FICHE TECHNIQUE (Cahier n° 2)

Une dotation globale de fonctionnement communale complexe et inégalitaire

LA LETTRE DU FINANCIER TERRITORIAL, publication éditée par INFODIUM, SAS au capital de 4 200 euros - siret : Paris B 494 345 309 00038 - 69, avenue des Ternes - 75017 PARIS - Tél : 09 81 07 95 76 - Fax : 01 70 24 82 60 infodium@infodium.fr - Mensuel - 11 numéros par an - Abonnement : 598 € - prix au numéro : 77 € - Directeur de la publication et de la rédaction : Laurent Queinnec - Secrétaire de rédaction : Victor Emourgeon - Conseiller scientifique : Robert Hertzog - Abonnements : Infodium C/O Corlet Logistic - Service abonnement - ZA La Tellerie CS 20016 61438 FLERS - CEDEX abonnement@infodium.fr Tél : 02 31 59 25 00 - n° de CPPAP 0126 T 84973 n° ISSN : 0993-104X - Dépôt légal à date de parution - Conception graphique : Studio 2a - Imprimeur : Corlet Z.I - route de Vire, 14110 Condé-sur-Noireau -

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

Par Marie-Pierre RIPERT

L'Europe face à ses faiblesses internes et aux menaces extérieures

Si la situation macroéconomique de la zone euro semble s'être améliorée en 2024 avec une légère reprise de la croissance et la poursuite de la désinflation, cette « normalisation » masque non seulement une dégradation conjoncturelle en fin d'année mais aussi une très forte divergence au sein de la zone, certains pays étant particulièrement affaiblis, notamment l'Allemagne. Au-delà de sa faiblesse conjoncturelle, l'Europe fait face à un décrochage structurel qui s'est accéléré ces dernières années.

Avec le retour de D. Trump à la Maison Blanche qui constitue un risque supplémentaire pour l'Europe, il apparaît, d'après les premières déclarations et mesures prises par la nouvelle administration, que la réalité dépasse les inquiétudes. Les Etats-Unis pourraient en effet imposer des droits de douane de 25% sur leurs importations en provenance de l'Union européenne ce qui aurait un impact macroéconomique significatif pour les deux économies. Ainsi, il semble que la guerre commerciale soit engagée. Au-delà de celle-ci, le rapprochement entre les Etats-Unis et la Russie marque une rupture dans les relations internationales et plus particulièrement de la relation transatlantique. Si ce changement majeur apparaît comme une menace pour l'Europe, il pourrait se transformer en une opportunité si les européens prennent enfin la mesure des enjeux auxquels ils sont confrontés. Le futur Chancelier allemand F. Merz semble conscient de l'importance du renforcement de l'Europe, dont le prérequis est un retour à des relations franco-allemandes plus fortes. Il ne faudrait toutefois pas négliger les obstacles avec une Union très divisée et la montée des populismes. Au total, de nombreuses questions restent ouvertes rendant les perspectives européennes très incertaines.

L'Europe face à ses propres faiblesses…

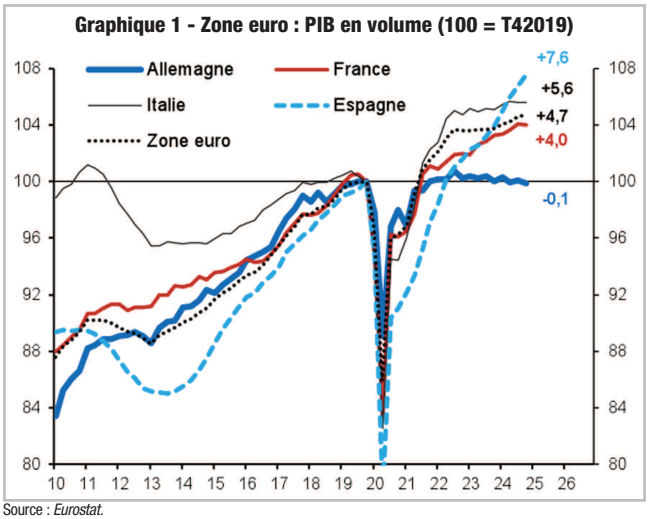
Après avoir été confrontée à une succession de crises depuis 2020 - crise Covid, crise énergétique et en corollaire choc inflationniste et choc de taux d'intérêt -, l'Europe a connu en 2024 une année de « normalisation », avec un très léger redémarrage de la croissance de la zone euro (0,7 % en moyenne annuelle), un retour de l'inflation vers 2 % (2,4 % fin 2024) et un maintien du taux de chômage à un faible niveau (6,3 % fin 2024).

Toutefois cette « normalisation » masque une conjoncture encore dégradée et une très forte hétérogénéité des situations en fonction des pays de la zone, avec le dynamisme des pays très spécialisés dans les services (et le tourisme) et la stagnation des pays très industriels. Au-delà de cette dichotomie services - industrie, d'autres facteurs ont également influencé les dynamiques de croissance comme des différences de soutien du plan de relance européen, ce dernier étant plutôt favorable aux pays du sud.

Ainsi, l'Espagne a enregistré une croissance de 3,2 % en moyenne annuelle en 2024 alors que le PIB allemand s'est légèrement contracté pour la deuxième année consécutive (- 0,2 %). Entre les deux, la France et l'Italie ont vu leur PIB progresser modérément de respectivement 1 % et 0,5 % en 2024, soutenu notamment en France par la tenue des Jeux Olympiques. Au-delà de la seule année 2024, il est intéressant de noter la très forte divergence de dynamique de croissance entre les grands pays de la zone euro depuis la crise Covid (graphique 1). Le PIB de la zone euro a crû de 4,7 % depuis fin 2019, celui de l'Espagne a augmenté de 7,6 %, celui de la France et de l'Italie de respectivement 4,0 % et 5,6 % alors que l'Allemagne a connu une stagnation, durement touchée par la hausse des prix de l'énergie, le ralentissement de la Chine et la concurrence de cette dernière.

En fin d'année 2024, l'activité de la zone euro s'est à nouveau tassée et surtout le marché du travail s'est sensiblement dégradé. Certes, le taux de chômage de la zone est resté stable à 6,3 % (graphique 2) mais la situation a été bien moins favorable dans certains pays avec un net ralentissement de l'emploi (voire des destructions d'emploi). Il semblerait qu'après des années de tensions et la crainte des entreprises de faire face à des contraintes de recrutement, les entreprises aient commencé à ajuster leurs effectifs. Par ailleurs, les défaillances d'entreprises ont été orientées à la hausse, notamment en France.

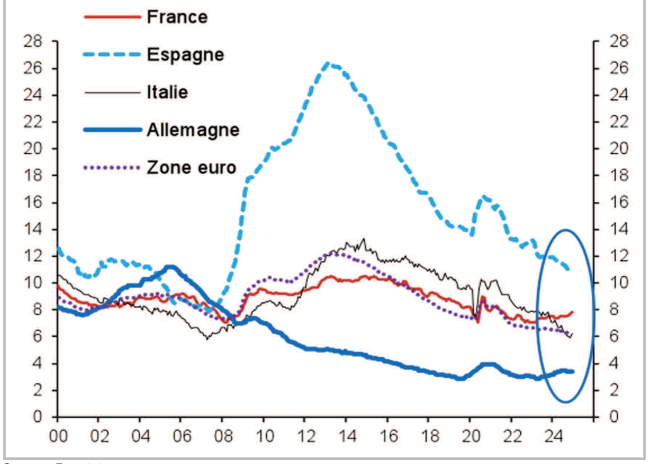
Graphique 1 - Zone euro : PIB en volume (100 = T42019)



Source : *Eurostat.*

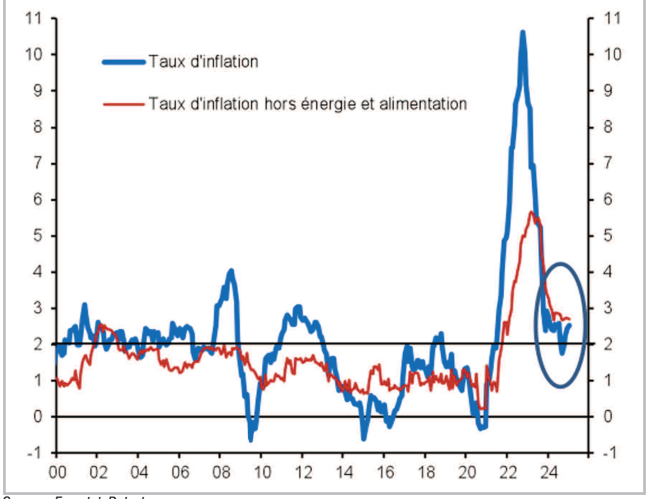
Après le choc inflationniste de 2022 - 2023, l'inflation est revenue proche de la cible de la BCE fin 2024 (graphique 3)

Graphique 2 - Taux de chômage harmonisé (%)



Source : *Eurostat.*

Graphique 3 - Zone euro : Prix à la consommation (% GA)



Source : *Eurostat, Datastream.*

mais l'inflation sous-jacente est restée à des niveaux encore élevés (2,7 %), suggérant une certaine persistance de tensions inflationnistes domestiques.

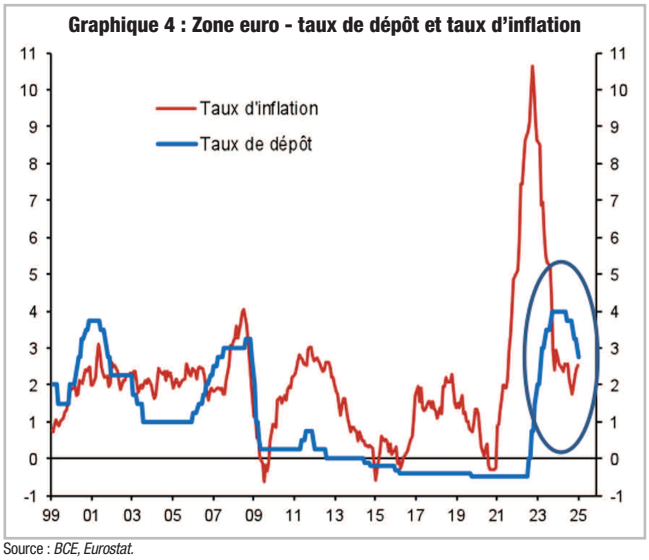
Le Policy-mix s'est quelque peu rééquilibré en 2024 avec d'un côté des politiques budgétaires un peu moins accommodantes et de l'autre une politique monétaire un peu moins restrictive.

En effet, les politiques budgétaires ont eu tendance à réduire leur soutien à l'économie, le déficit de la zone euro revenant légèrement en dessous de 3 % du PIB en 2024 (dette à 88,2 % du PIB au T3-2024) mais avec des dérapages dans certains pays comme en France. Par ailleurs, cette amélioration du déficit zone euro ne prend pas en compte les fonds versés via le plan Next Generation EU.

En revanche, la politique monétaire s'est assouplie avec la baisse des taux d'intérêt directeurs passant d'un pic de de 4 % mi-2024 à 2,75 % en début d'année 2025 (graphique 4). Si cet assouplissement a permis un retournement à la baisse des taux d'emprunt pour les agents privés, ces derniers restent encore à des niveaux bien plus élevés qu'avant la crise Covid, constituant toujours un frein à l'investissement.

Le scénario de base qui se dessine pour 2025 - celui d'une

Graphique 4 : Zone euro - taux de dépôt et taux d'inflation



Source : *BCE, Eurostat.*

croissance européenne revenant vers son potentiel proche de 1 % et d'une inflation qui pourrait rester légèrement supérieure à 2 % - est soumis à une incertitude extrêmement élevée compte tenu des risques politiques et géopolitiques.

Le Policy-mix pourrait quelque peu s'assouplir cette année, avec des politiques budgétaires plus expansionnistes et une politique monétaire revenant à la neutralité. En effet, dans un contexte géopolitique dégradé, la Commission européenne a déjà annoncé qu'elle serait plus souple sur les règles budgétaires permettant aux Etats européens d'augmenter leurs dépenses de défense. De plus, la BCE devrait poursuivre son assouplissement monétaire en réduisant davantage ses taux directeurs dans les mois qui viennent. Le taux de dépôt pourrait atteindre 2,25% en juin 2025.

Ainsi, les facteurs baissiers qui ont fortement contraint la croissance ces dernières années - très forte inflation et taux élevés - devraient s'atténuer en 2025 permettant une stabilisation voire une reprise des secteurs immobiliers et de la construction. L'amélioration des conditions de financement sera également plus favorable à l'investissement des entreprises.

Cependant, les agents économiques européens, ménages comme entreprises, se trouvent dans un environnement très incertain. Ainsi, malgré l'amélioration des revenus réels pour les ménages, le maintien d'un taux d'épargne encore élevé pourrait rester un frein à une franche reprise de la consommation surtout si les entreprises continuent de rationaliser leurs effectifs. Les entreprises, quant-à-elles, pourraient rester très prudentes en attendant de voir comment évoluent les relations commerciales (cf. infra sur les effets de la hausse des droits de douane). Au total, si la demande domestique se raffermit quelque peu, il ne faut probablement pas s'attendre à un rebond significatif de la zone euro.

Au-delà de leur faiblesse conjoncturelle, la zone euro et plus généralement l'Union européenne font face à des faiblesses structurelles. Comme analysé dans une précédente chronique [1], le décrochage européen n'est pas nouveau mais a eu tendance à s'accélérer depuis la crise Covid.

(1) Cf. *Lettre du Financier Territorial* de mai 2024 : « Comment expliquer le décrochage de la zone euro comparé aux Etats-Unis ? »

Parmi les nombreuses causes du décrochage européen, les principaux facteurs sont :

• Les faiblesses institutionnelles de l'UE et une économie très réglementée.

• De faibles investissements en R&D (tableau 1) et récemment une baisse des investissements (graphique 5), avec pour conséquence des gains de productivité limités (graphique 6).

• S'y ajoute une démographie déclinante conduisant au total à une faiblesse de la croissance potentielle.

• Une dépendance énergétique, militaire et commerciale.

• Des coûts de l'énergie beaucoup plus élevés que dans les autres grandes zones (graphique 7).

• Une industrie en crise liée aux facteurs mentionnés ci-dessus ainsi qu'une concurrence accrue de la Chine (graphique 8).

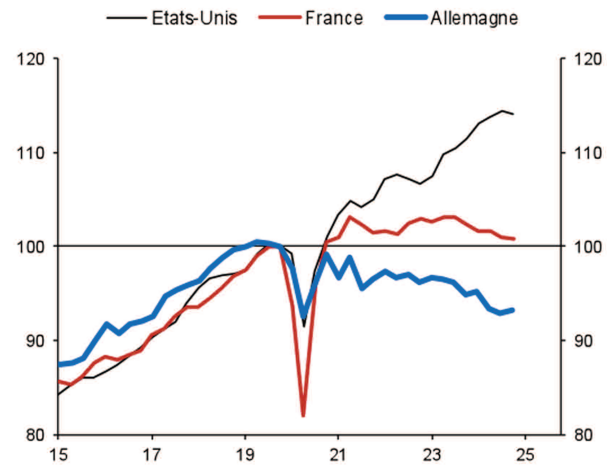
• Des conditions de financement moins favorables.

Tableau 1 - Dépenses en R&D

	2001	2022	Variation
	(en % du PIB)		
Union européenne	1,8	2,3	0,5
Zone euro	1,8	2,3	0,5
Allemagne	2,4	3,1	0,7
Autriche	1,9	3,3	1,4
Belgique	1,9	3,3	1,4
Espagne	0,9	1,4	0,6
France	2,1	2,2	0,1
Italie	1,0	1,5	0,5
Pays-Bas	1,8	2,3	0,5
Royaume-Uni	1,6	2,9	1,3
États-Unis	2,6	3,5	0,8
Canada	1,9	1,7	- 0,2
Japon	2,9	3,3	0,4
Russie	1,1	1,0	- 0,1
Chine	0,9	2,4	1,5

Source : *Banque mondiale.*

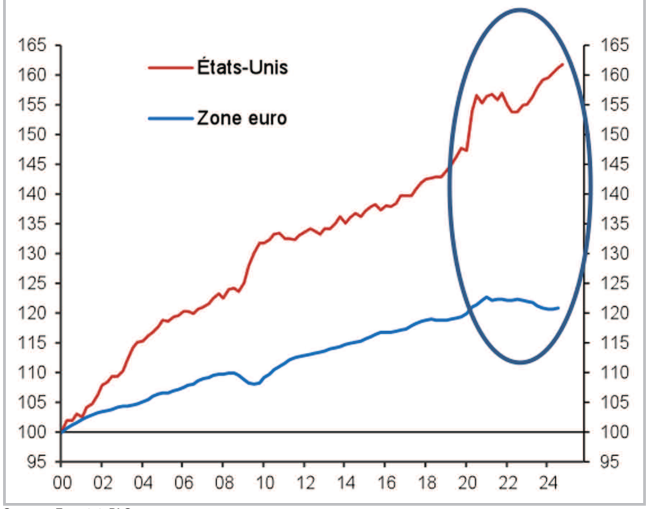
Graphique 5 - Investissement réel (100 = 2019, CVS)



Source : *Données nationales.*

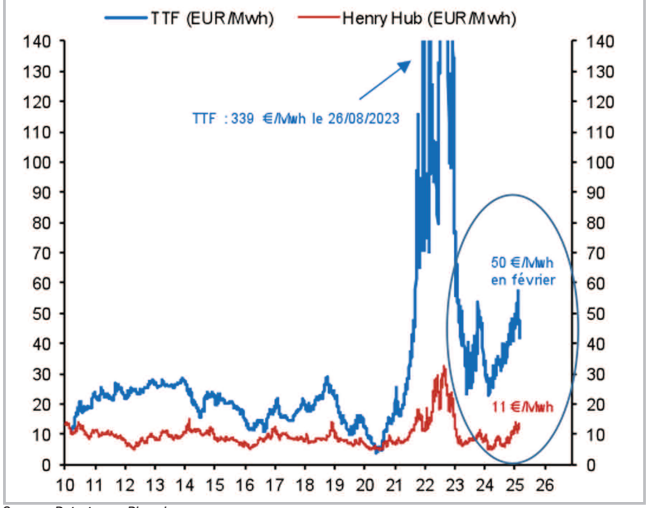
Les rapports de M. Draghi et de E. Letta sur la compétitivité et le marché des capitaux européens en 2024 sont venus tirer la sonnette d'alarme. Si la Commission européenne a présenté une nouvelle « boussole pour la compétitivité » en janvier

Graphique 6 - Productivité horaire du travail (100 = 2000)



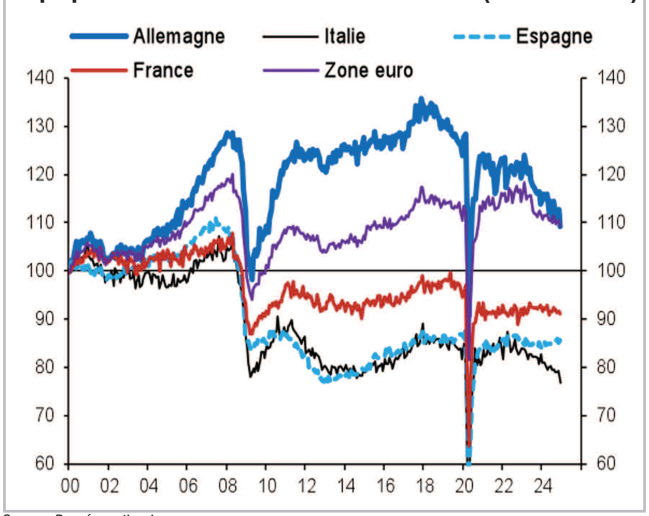
Source : *Eurostat, BLS.*

Graphique 7 - Prix du gaz sur les marchés européen et américain



Source : *Datastream, Bloomberg.*

Graphique 8 - Production industrielle hors construction (base 100 = 2000)



Source : *Données nationales.*

2025 et un rapport avec des mesures concrètes ces derniers jours (simplification, baisse des coûts de l'énergie, …), la réponse apportée par l'UE semble encore limitée à ce stade.

...Mais aussi face aux « menaces » extérieures

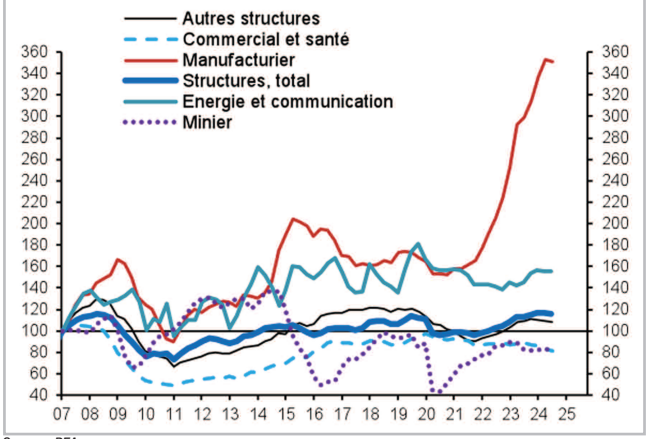
Les faiblesses structurelles de l'Europe ont été mises en lumière ces dernières années en raison des crises qu'elle a subies mais aussi en raison de transformations majeures dans les autres grandes zones, notamment aux Etats-Unis et en Chine. En effet, les gouvernements américains et chinois ont mené des politiques industrielles fortes en subventionnant leurs industries sous couvert de politiques climatiques. Si cette tendance n'est pas nouvelle pour la Chine (« Made in China 2025 » initié en 2015 visant une montée en gamme), elle s'est toutefois intensifiée sur certains secteurs ces dernières années (automobiles électriques, éoliennes, semi-conducteurs). De plus, elle a émergé aux Etats-Unis sous la Présidence Biden avec les plans IRA (Inflation Reduction Act) et Chips Act visant à soutenir les industries vertes et technologiques.

Ainsi, les investissements américains en structures ont significativement progressé ces dernières années (graphique 9). Les Etats-Unis ont également bénéficié de prix de l'énergie faibles liés en partie à leur indépendance énergétique.

De leur côté, faisant face à un ajustement immobilier de grande ampleur, le gouvernement chinois a soutenu la croissance en favorisant les exportations, ce que l'on peut illustrer avec les exportations d'automobiles (graphique 10) qui ont très fortement progressé ces dernières années, inondant les marchés internationaux et l'Europe avec des produits à bas coût.

Ces transformations majeures ont engendré une perte de compétitivité pour l'Europe venant renforcer les faiblesses préexistantes.

Graphique 9 - États-Unis : investissements en structures non résidentiel, (en volume, 100 = 2007)

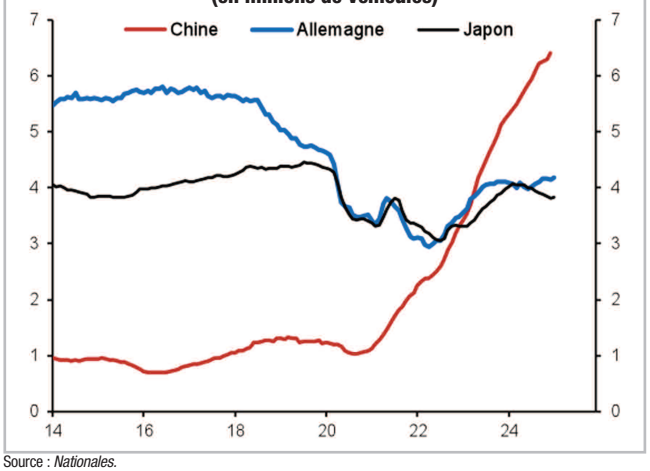


Source : *BEA.*

Le retour de D. Trump fait peser de nouvelles menaces pour l'Europe. Comme indiqué dans une précédente chronique [2], le deuxième mandat de D. Trump risque de s'avérer beaucoup plus radical que le premier, ce qui est confirmé par les premières mesures et déclarations du nouveau Président américain et de son administration.

(1) Cf. *La Lettre du Financier Territorial* de décembre 2024 : « D. Trump 2.0 : vers des politiques plus radicales ? »

Graphique 10 - Monde : Exportations de voitures (en millions de véhicules)



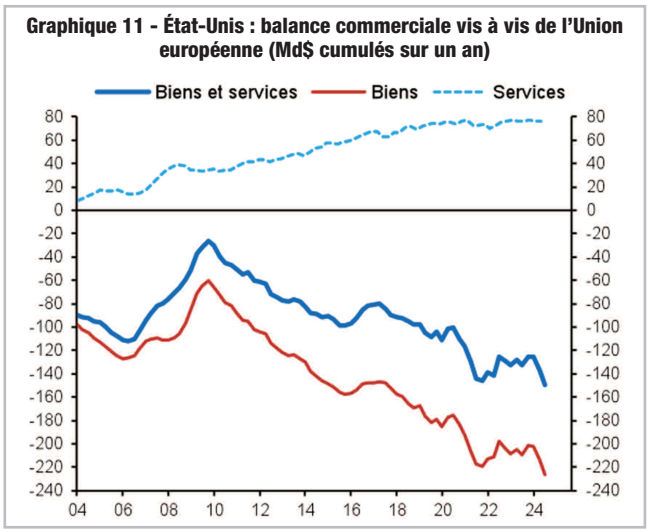
Source : *Nationales.*

En effet, la guerre commerciale entre les Etats-Unis et le reste du monde semble bien engagée avec des annonces de hausses de droits de douane à l'encontre du Canada et du Mexique (+ 25 % à partir du 4 mars), de la Chine (+ 10 % depuis début février et + 10 % supplémentaires début mars), sur des produits spécifiques comme l'acier et l'aluminium (+ 25 % à partir du 4 mars). Initialement épargnés, les Européens vont également être affectés par une hausse des droits de douane américains de 25 % dans un futur proche (pas de date précise à ce stade).

L'Union européenne enregistre un excédent bilatéral sur les biens d'environ 230 Md$ vis-à-vis des États-Unis (graphique 11), mais ce chiffre doit être nuancé dans la mesure où sur les services, l'Europe est en déficit de l'ordre de 80 Md$ ce qui porte l'excédent bilatéral sur les biens et services de l'UE à environ 150 Md$ (données Census américain). Parmi les grands pays européens, c'est l'Allemagne qui est la plus exposée au durcissement des droits de douane américains puis l'Italie avec respectivement des excédents bilatéraux sur les biens de 85 Md$ et 45 Md$. La France enregistre quant à elle un excédent relativement limité (15 Md$).

D'après les estimations de l'institut de Kiel, l'instauration de droits de douane de 25 % aurait un impact de 0,4 pt de PIB sur l'UE la première année, de 0,5 pt de PIB sur l'Allemagne

Graphique 11 - État-Unis : balance commerciale vis à vis de l'Union européenne (Md$ cumulés sur un an)



Source : *Census US.*

et de 0,25 pt de PIB sur la France. Dans le cas où l'UE mettrait en place des mesures de rétorsion sur les États-Unis, l'impact passerait à respectivement 0,55 pt pour l'UE, 0,6 pt pour l'Allemagne et 0,35 pt pour la France. L'effet sur les États-Unis serait de respectivement 0,15 pt de PIB et 0,3 pt en cas de rétorsion européenne.

En conséquence, si les droits de douane sont bien mis en œuvre et durables, cela pourrait avoir un impact non négligeable sur la croissance européenne. De plus, en cas de rétorsion, une hausse des droits de douane sur les produits américains serait inflationniste pour l'Europe. Certes, on peut considérer que ce serait un effet temporaire (« one-off »), mais cela ne manquerait pas d'alimenter les craintes de certains membres de la BCE.

Toutefois, il existe toujours une incertitude sur le réel objectif de D. Trump concernant les droits de douane, est-ce un objectif en soi ou un moyen de négocier pour permettre de faire baisser le dollar ? En effet, D. Trump n'a pas caché sa volonté de déprécier le dollar pour permettre la réindustrialisation américaine et il n'est pas impossible qu'il veuille aboutir à un accord sur les changes « Mar-a-Lago » comme cela avait été fait en 1985 avec les Accords du Plaza.

Outre la politique commerciale, la nouvelle administration a commencé à faire pression sur l'Union européenne concernant ses politiques de concurrence et le traitement des grandes entreprises monopolistiques américaines.

Enfin, le rapprochement entre les États-Unis et la Russie marque une rupture dans les relations internationales et plus particulièrement de la relation transatlantique. Si D. Trump avait mis en garde l'Europe sur un éventuel retrait des États-Unis de la sécurité européenne, les premières évolutions vont dans le sens d'un changement majeur. En effet, depuis son investiture, D. Trump et plus globalement son administration ont renoué les relations avec la Russie avec notamment le projet d'un accord de paix, en excluant des discussions l'Ukraine et l'Europe.

Si ce changement majeur constitue une menace pour l'Europe, il pourrait se transformer en une opportunité si les Européens prennent enfin la mesure des enjeux auxquels ils sont confrontés.

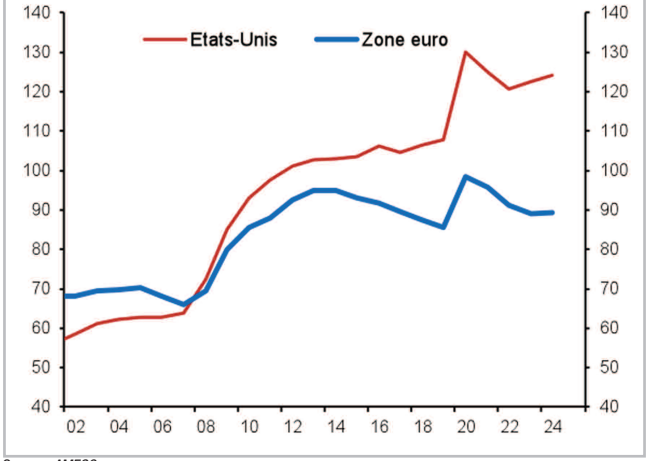
Des capacités à se redresser ?

Face à ces menaces externes, l'Union européenne peut sembler bien démunie. Comme évoqué précédemment, son architecture institutionnelle et son fonctionnement sont de fortes contraintes, mais qu'elle a réussi à contourner dans le passé. Il ne faudrait toutefois pas négliger les obstacles avec une Union très divisée et la montée des populismes.

L'Union européenne est un grand marché ouvert de 450 millions d'habitants, c'est une zone « riche » malgré son décrochage avec des inégalités et un taux de pauvreté moins élevés que dans les autres grandes zones. C'est aussi une zone plus respectueuse de l'environnement avec une nette réduction des émissions de gaz à effet de serre (même en réintégrant les émissions délocalisées).

Certains de ses fondamentaux macroéconomiques sont mieux orientés que ceux des États-Unis. Ses finances publiques

Graphique 12 - Dettes publiques (en % du PIB, 2023 = estimation)

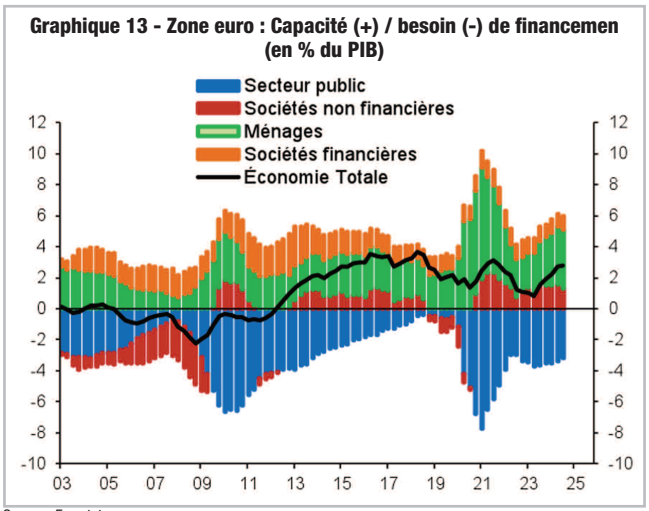


Source : *AMECO.*

sont moins dégradées que celles outre-Atlantique (graphique 12) et l'Europe enregistre un excédent commercial et courant, reflétant une épargne supérieure à son investissement et en corollaire une capacité de financement (graphique 13).

En conséquence, l'Europe aurait la capacité de s'endetter pour financer des dépenses de défense et/ou en faveur de la transition climatique. Cela impliquerait un rééquilibrage de l'épargne/investissement et une réduction de son excédent courant. Au cœur de cette problématique se trouve l'Allemagne qui a fortement sous-investi domestiquement et qui a privilégié un modèle mercantiliste au cours des dernières décennies tout en restreignant ses dépenses publiques (« frein à l'endettement »).

Graphique 13 - Zone euro : Capacité (+) / besoin (-) de financemen (en % du PIB)

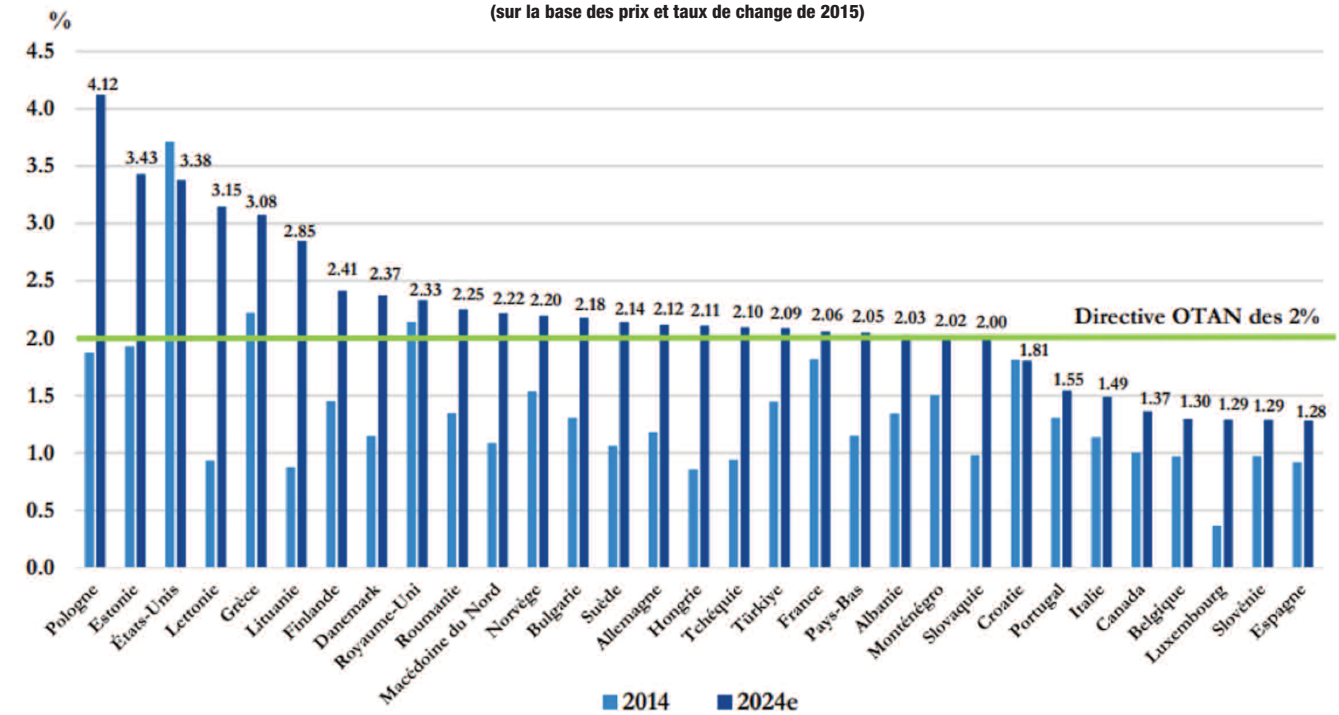


Source : *Eurostat.*

Face au triple choc qui secoue son économie - plus d'accès à une énergie peu chère russe, dégradation des débouchés chinois et remise en cause du soutien militaire américain - l'Allemagne semble contrainte de faire évoluer son modèle de croissance mis à mal par ces changements structurels. Le futur Chancelier allemand F. Merz semble conscient de ces problématiques et de l'importance du renforcement de l'Europe, dont le pré requis est un retour à des relations franco-allemandes plus fortes.

Avec le lâchage des États-Unis sur la question ukrainienne et

Graphique 14 - Dépenses de défense (en % du PIB)
(sur la base des prix et taux de change de 2015)



Note : Les chiffres pour 2024 sont des estimations. Source : *OTAN.*

plus globalement sur la sécurité européenne, il devient urgent de renforcer rapidement la défense européenne. Les dépenses de défense ont déjà significativement augmenté ces dernières années dans les pays européens (graphique 14), dépassant 2 % du PIB dans la plupart d'entre eux. Il semble aujourd'hui assez probable que cette tendance se renforce dans un futur proche, avec des dépenses en forte hausse (à 3 %, voire à des niveaux plus élevés ?), ce qui signifierait un financement public important. Pour le moment, un financement commun ne semble pas le scénario le plus vraisemblable, mais des discussions ont commencé concernant la création d'un fonds commun de défense (accord intergouvernemental) financé par dette commune qui inclurait les pays de l'UE sur la base du volontariat, mais qui pourrait aussi inclure le Royaume-Uni et la Norvège.

Au total, même si l'Europe semble aujourd'hui bien faible par rapport aux autres grandes puissances, elle aurait les moyens de se redresser, mais cela nécessiterait des changements majeurs qui peuvent apparaître difficiles à mettre en œuvre sans une forte volonté politique commune.

Achevé de rédiger le 3 mars 2025

Par Grégoire VINCENOT, Cabinet Michel Klopfer

Retour de la tendance baissière sur les taux longs

Les taux longs ont repris une tendance baissière depuis la mi-janvier, mettant fin au ressaut consécutif à l'élection surprise de Donald Trump en novembre. L'incidence du relèvement potentiel des droits de douane sur la croissance économique, et la confirmation ou non du retour à court terme de l'inflation sous 2 % floutent cependant les perspectives. Un potentiel de baisse supplémentaire des taux longs existe, qui pourrait se matérialiser le jour où la FED réamorce son cycle baissier sur ses taux directeurs (après qu'elle se sera assurée que le relèvement des droits de douane, s'il se matérialise, n'a pas réactivé l'inflation). Les OAT connaissent également une accalmie dans le sillage de l'adoption de la loi de finances pour 2025, mais la baisse de tension reste limitée et fragile.

Les taux longs évoluent en dents de scie, sur une tendance baissière

Les taux longs ont connu leur apogée récente à l'automne 2023. Le taux de swap à 10 ans contre Euribor 3 mois (autrement dit la valeur moyenne anticipée de cet index sur les 10 prochaines années) atteignait à l'époque 3,50 %. Ce taux de swap a baissé rapidement dès que les statistiques d'inflation ont laissé entrevoir que le coup de chauffe de 2022 avait atteint son paroxysme. Mais l'on se situait encore mi-2024 tout juste sous 3 %, au moment où les banquiers centraux ont pris leurs premières décisions de baisse des taux directeurs. Leur détermination a produit une accélération de la baisse des anticipations de marché : le swap 10Y contre Euribor 3 mois a perdu près d'une centaine de points de base entre la fin juin et la fin novembre 2024. En revanche l'élection de Donald Trump a pris les marchés par surprise.

Un brutal ressaut des taux d'intérêt en a résulté jusqu'à la mi-janvier, les marchés tablant sur l'orientation pro-business de la nouvelle administration :

• Les valeurs bancaires ont fortement rebondi avec la remise en cause de la mise en application des contraintes prudentielles de Bâle III ;

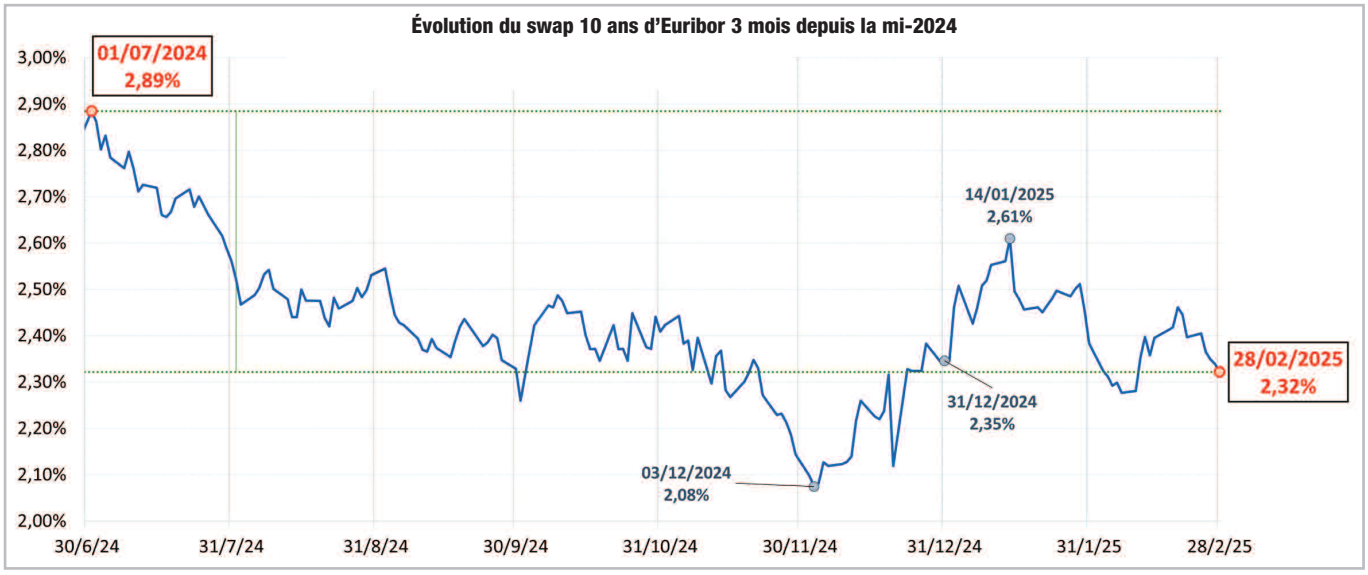
• Les valeurs technologiques ont progressé dans l'espoir d'une réglementation moins encadrée des innovations (telles que la conduite autonome) ;

• Des secteurs comme l'énergie devraient avoir les coudées nettement plus franches, la transition environnementale passant au second plan ;

• Etc.

Il semble que l'arrivée effective aux affaires, mi-janvier, de la nouvelle administration a été l'occasion d'un second effet de surprise : Donald Trump semble avoir réellement l'intention (et les moyens politiques) de mettre en œuvre son programme ! Or il est loin d'être acquis que ce programme aille dans le sens d'une activité économique dynamique. En particulier l'épouvantail du relèvement tous azimuts des droits de douane et l'ambition de réduire fortement l'immigration risquent de peser sur l'économie. Il est amusant sur ce plan de noter que le narratif MAGA est déjà prêt pour commenter le recul des taux longs : pour Elon Musk, il faut y voir la crédibilité de son action pour juguler les déficits budgétaires de l'état fédéral américain à coup de tronçonneuse (gracieusement prêtée par Javier Milei). La moindre sollicitation des marchés pour financer ces déficits permettra un dividende pour tous les emprunteurs américains sous forme de baisse des taux d'intérêt. La réalité de cette résorption des déficits reste à vérifier…

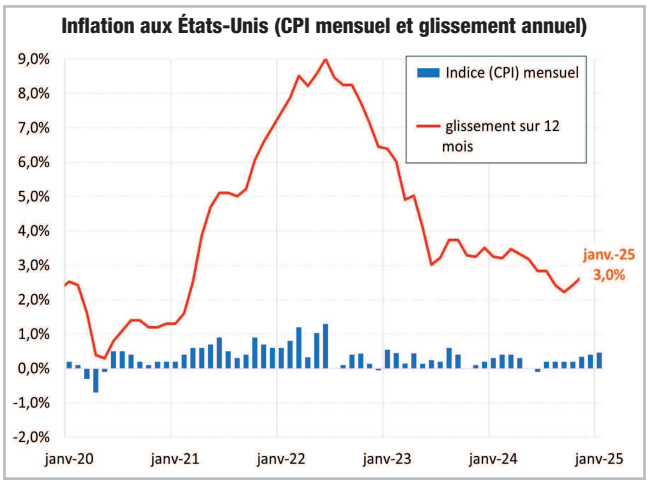
Les marchés boursiers et les taux longs ont ainsi amorcé depuis la mi-janvier un demi-tour. Tout le chemin parcouru depuis l'élection de novembre n'est pas encore annulé, mais le taux de swap à 10 ans contre Euribor 3 mois, revenu aujourd'hui dans les parages de 2,30 %, se situe une trentaine de points de base sous son point haut de la mi-janvier et

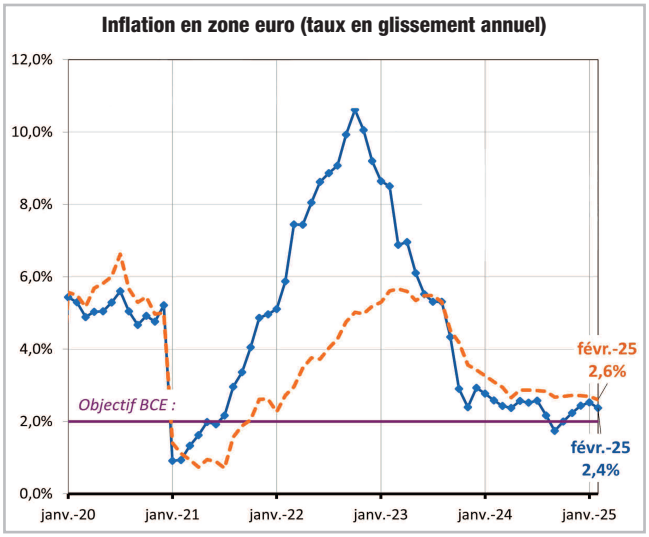


dans les parages de son niveau de la fin 2024. Il se situe donc encore une vingtaine de points de base au-dessus de son point bas du début décembre, à proximité de 2,00 %.

L'inflation peine à repasser sous les 2 %

Aux Etats-Unis comme en zone Euro, l'essentiel du chemin a été parcouru dans la normalisation des statistiques d'inflation, après leur point haut autour de 10 % à la mi-2022. Mais les derniers kilomètres du trajet sont laborieux… On en reste pour l'instant à un inflation de 3,0 % en janvier aux Etats-Unis et à 2,4 % en février pour la zone Euro, avec en particulier sur l'inflation sous-jacente (hors prix de l'énergie, tabac et alcool) une forte résistance ces derniers mois. L'indice de février pour la zone Euro révèle une inflation sous-jacente encore à 2,6 %, après cinq mois consécutifs à 2,7 %.





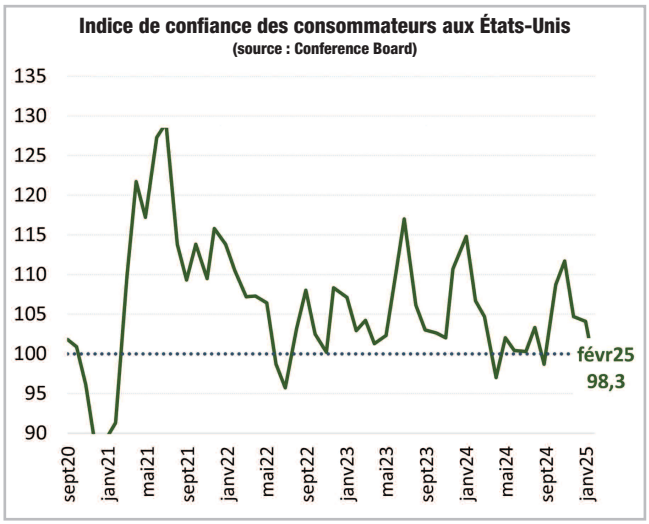
Les choix des banquiers centraux face à ce délai dans le retour à la normale sont pour le moins contrastés d'une rive à l'autre de l'Atlantique :

• La FED a décidé de surseoir à toute nouvelle baisse de ses taux directeurs, dans l'attente de voir les décisions effectives du nouvel exécutif et leur effet sur l'économie. Aucune nouvelle baisse des taux directeurs n'est anticipée avant l'été.

• Côté BCE en revanche, le choix est de poursuivre pour l'instant les baisses de taux directeurs au rythme de 25 points de base par réunion. Quelques voix de « faucons » commencent à s'élever depuis le début février pour appeler à une démarche moins sytématique, mais il n'en reste pas moins que la baisse des taux du 30 janvier a encore été prise à l'unanimité des Gouverneurs.

Cette différence d'approche trouve sa source dans le dynamisme de l'économie, nettement plus marqué aux Etats-Unis qu'en Europe. Il sera intéressant de constater l'évolution de la prévision de la BCE s'agissant de la croissance économique, lors de la réunion du 6 mars. Lors de la précédente révision de décembre, l'hypothèse pour 2025 avait été ramenée de 1,3 % à 1,1 %. Il est possible qu'une dégradation supplémentaire intervienne. La plus récente prévision du FMI (janvier 2025) s'établit pour sa part à 1,0 %. Aux Etats-Unis, cette même hypothèse est à 2,7 %, conférant à la FED un confort bien plus grand pour ne pas se précipiter dans la mise en œuvre du cycle baissier sur les taux directeurs.

Pour autant les marchés décèlent de premiers signes de fragilisation de cette dynamique. Le FMI voit ainsi la croissance économique américaine retomber à 2,1 % dès 2026. La publication fin février de l'indice du Conference Board permettant d'apprécier la confiance des consommateurs américains dans la dynamique de l'économie s'est dans ce contexte traduite par un accès de doute et une baisse des taux d'intérêt. Il est rare en effet que cet indice se replie en dessous de 100, et par ailleurs le décrochage observé depuis trois mois apparaît brutal (même s'il ne fait là aussi qu'annuler le rebond intervenu en octobre novembre).



Pour l'instant les marchés continuent donc de parier sur une nouvelle baisse des taux BCE lors de la réunion des 5 et 6 mars (la BCE conduit dorénavant ses réunions sur deux jours, à l'instar de la FED, mais les communiqués de conclusion restent publiés le jeudi en début d'après-midi) et sur un nouveau statu quo de la FED lors de sa réunion des 18 et 19 mars.

Les choix de la FED pour les prochains mois seront également suspendus à la mise en œuvre effective ou non du relèvement sur les tarifs douaniers. Le sursis d'un mois accordé au Mexique et au Canada expire en ce début mars, tandis qu'a été annoncée pour avril la mise en œuvre tous azimuts par

les Etats-Unis de tarifs « réciproques » en contradiction avec les règles de l'OMC. Et enfin Donald Trump a annoncé que l'ensemble des importations européennes (avec peut-être une exception pour la Grande-Bretagne) serait frappé de droits de douane à hauteur de 25%, à l'image de ce qui doit déjà entrer en vigueur le 12 mars pour le charbon et l'acier de toute provenance. Il faudra d'une part pour la FED attendre de voir ce qui relève de la menace et ce qui relève de l'exécution, puis dans un second temps analyser les répercussions tant sur les prix que sur l'activité. Sous ces deux réserves, elle dispose d'une marge de manœuvre importante pour baisser ses taux directeurs : sa cible se situe aujourd'hui entre 4,25 % et 4,50 %.

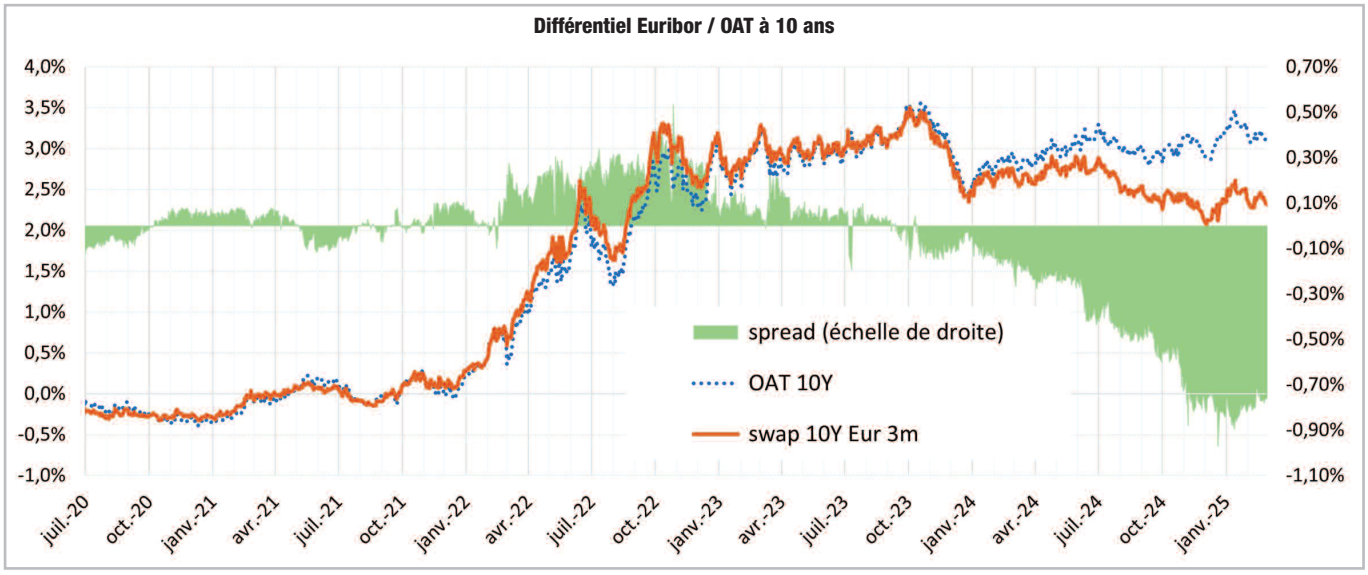
Léger répit sur les OAT

La promulgation de la loi de finances pour 2025 intervenue le 14 février a permis de faire baisser la tension sur le coût de financement de l'Etat français. Le spread contre Euribor, qui tangentait les 90 pb à la fin décembre et début janvier, a ainsi pu être ramené un peu au-dessus de 70 pb le 14 février. On ne peut pas dire que le recul est spectaculaire, mais il est bien réel. En outre il ne s'est pas poursuivi ensuite : on en reste depuis à environ 75 pb.

Le niveau qui prévalait avant la dissolution de l'Assemblée nationale du 9 juin, soit environ 25 points de base, est loin d'avoir été retrouvé, sachant qu'il n'existe toujours pas de majorité claire pour adopter d'éventuelles décisions difficiles et que la crise de confiance générée par la révélation d'un dérapage de plus en plus important sur le déficit budgétaire de 2024 n'est pas résorbée. Le débat pointe déjà sur l'ampleur qu'affichera en réalisation le déficit 2025.

C'est exactement sur ces deux points que l'agence Standard & Poor's a appuyé le 28 février lorsqu'elle a maintenu la notation de la France à AA-, tout en abaissant la perspective associée à cette notation de stable à négative. L'Agence redoute en particulier une croissance économique moindre qu'attendu (le Gouvernement a bâti la Loi de finances sur une hypothèse de 0,9 %, S&P table sur 0,8 %), dont résulterait un décrochage par rapport à la cible affichée d'un déficit budgétaire 2025 égal à 5,4 % du PIB. Elle pointe en outre, dans une formule d'un doux euphémisme, le « faible consensus politique ». Elle a enfin été très claire sur le fait qu'une remise en cause de la réforme des retraites adoptée en 2023 vaudrait dégradation.

L'Agence Fitch avait déjà rendu un verdict similaire en octobre (maintien du AA- mais passage à une perspective négative). Elle risque en conséquence d'abaisser sa notation à A+ lors de la prochaine mise à jour, le 14 mars, entrainant dans son sillage une dégradation de l'ensemble des collectivités auxquelles elle attribue aujourd'hui AA- (la doctrine des agences voulant qu'aucune collectivité ne peut être mieux notée que son état de rattachement).



Par Grégoire VINCENOT, Cabinet Michel Klopfer

Les conditions de financement incitent à considérer le Livret A

Les marges se dégradent doucement malgré le léger répit obtenu sur les OAT. Nous positionnons désormais la marge de marché légèrement au-delà de 100 pb. Comparativement, les 40 pb sur Livret A que propose la Banque des territoires sur les investissements à dimension environnementale ou sociale font figure d'aubaine. Les collectivités, nombreuses dans la sphère communale, qui disposent de réserves stockées au Trésor, auront intérêt à les déstocker en priorité : dans ce contexte de taux encore élevés et de marges dégradées, les emprunts souscrits inutilement coûtent cher. Les marges élevées encouragent les prêteurs à proposer des solutions d'atténuation construites à partir d'options. Aller dans cette direction ne doit cependant s'envisager que dans un cadre de stricte mise en concurrence, en analysant bien la prise de risque. Enfin, l'AFL poursuit son développement et cherche à conforter ses fonds propres.

Les marges bancaires dérivent doucement

La hausse des taux de rendement des OAT, observable depuis le mois de juin, a un impact sur les marges bancaires proposées aux collectivités.

Pour rappel, les banques se financent par référence à l'OAT. Elles prêtent en référence à l'Euribor (en variable, ou en swap d'Euribor lorsqu'elles proposent des taux fixes). Elles subissent donc le net renchérissement de l'OAT par rapport aux swaps Euribor (c'est-à-dire aux anticipations d'Euribor) :

• sur 10 ans in fine, une banque refinance ses crédits aux collectivités en moyenne à OAT + 0,30 % environ

• sur cette maturité, le taux OAT excède le swap Euribor 3 mois de 0,76 % (au 03/03/2025) : la ressource bancaire a donc un coût de revient théorique de swap Euribor 3 mois + 1,06 % environ.

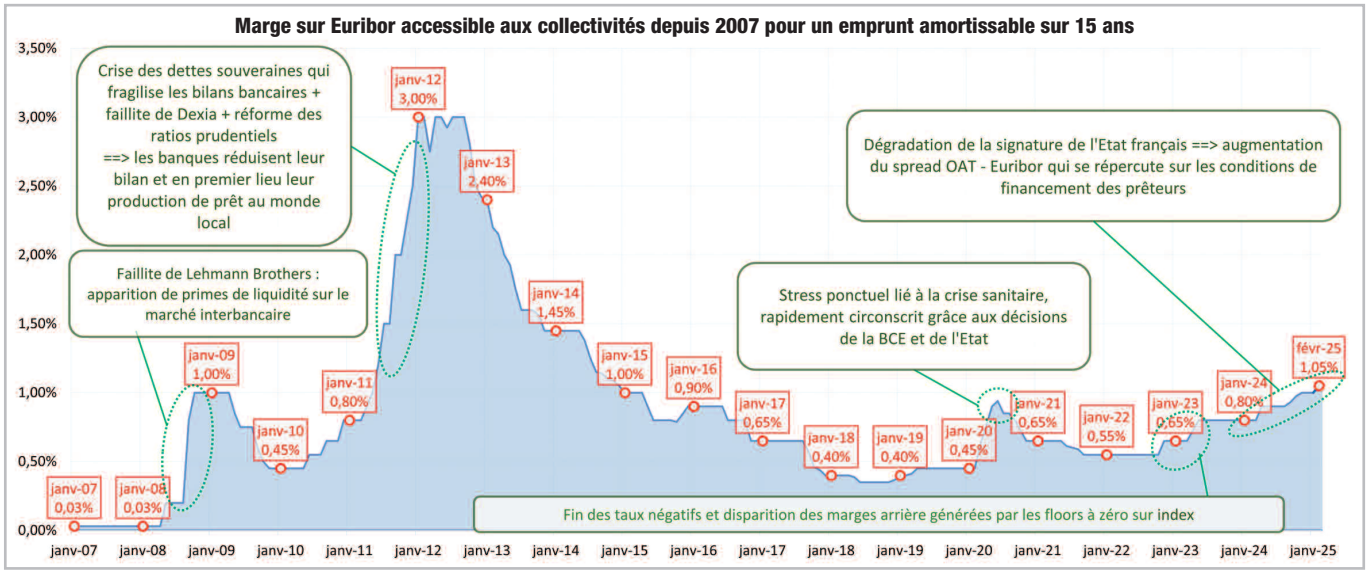
• Cette ressource sur 10 ans in fine permet de financer des prêts amortissables sur 15-20 ans (même durée de vie moyenne)

• Après ajout d'une marge d'intermédiation moyenne (permettant de payer les frais de structure de la banque, le coût du risque associé aux prêts et la rémunération du banquier) aux alentours de 0,15 %, la marge cotée aux collectivités doit s'établir autour de 1,20 %.

Or, plusieurs prêteurs sont encore en dessous, avec certains (au moins un très actif…) ponctuellement sous 100 points de base, voire en deçà de 90 points de base. Néanmoins une offre acceptable sur 15-20 ans peut aujourd'hui être positionnée à 105 pb et la logique voudrait que ce niveau de marge se généralise, et dérive encore un peu.

Le Livret A est une solution de repli à considérer

Le Livret A a été ramené de 3,00 % à 2,40 % en février. Les marchés anticipent une nouvelle baisse à 1,90 % dès le 1er août, en application de la formule mathématique qui régit l'index, mais dont - rappelons-le - le gouvernement peut choisir de s'écarter. Cela étant, notre ministre des Finances, en tant qu'ancien Directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations, est particulièrement sensibilisé à l'importance d'une crédibilisation de la formule de calcul. Il n'y dérogera vraisemblablement qu'exceptionnellement (mais reste la question de la propre durée de vie du ministre à son poste…).



L'index Livret A peut apparaître comme un casse-tête pour les emprunteurs locaux, mais il revêt dans le marché actuel bien des attraits.

• Spécificité de l'index :

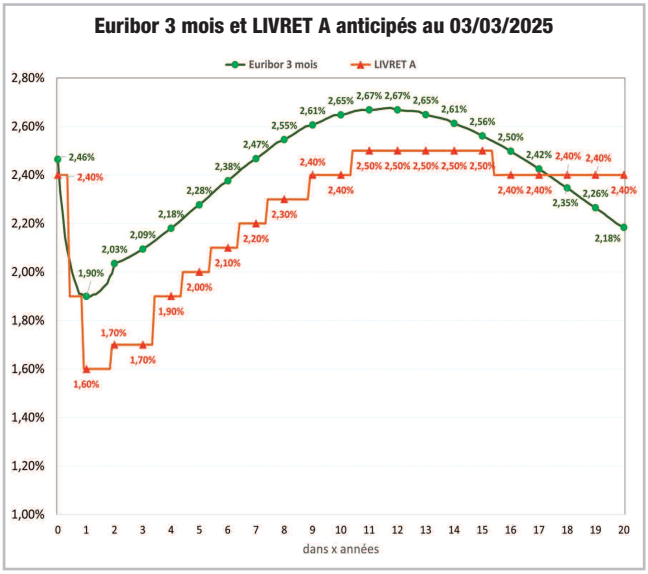
- Pour rappel sa formule de calcul intègre officiellement un floor à 0,50 % et ce floor ne résume pas à lui seul la résistance à la baisse dans la mise en œuvre de la formule. Bien souvent l'épargnant-électeur a fait l'objet d'attention de la part du pouvoir politique conduisant à y déroger.

- Il n'existe pas de « cap » officiel, mais il y a une résistance à la hausse, à l'évidence. La fixation pour deux ans de l'index à 3,00 % en février 2023 quant la formule donnait un taux de 4,40 % en témoigne.

- En mathématiques financières, si l'on positionne un floor à 0,75 %, ce serait dans le marché actuel un cap à 6,00 % qui l'équilibrerait. C'est un constat volatil, dépendant du niveau des anticipations, mais l'on peut donc avec une certaine sérénité partir du principe que le cap équilibre le floor, et parler d'un tunnel.

- Pour qui est convaincu que le Livret A peut être assimilé à un indexé à tunnel, constituant un compartiment intermédiaire entre le fixe et le variable, il convient de calculer la répartition fixe/variable de l'encours sans le prendre en compte, considérant qu'il mitige déjà intrinsèquement ces deux risques.

• Performance de l'index : une fois admis le présupposé précédent, anticipations de Livret A et d'Euribor 3 mois sont directement comparables. Et elles sont en l'état actuel du marché globalement équivalentes, avec un léger avantage au Livret A. Là aussi, il s'agit d'un constat volatil : dans certaines configurations de marché, le Livret A peut se révéler nettement moins bien positionné que l'Euribor. Mais ce risque n'est pas différent de celui qu'on encourt en souscrivant un taux fixe…



• Marges accessibles : les marges accessibles auprès de la Banque des Territoires (0,40 % pour les projets à dimension environnementale ou sociale et même - 0,40 % pour les projets ASE des départements) et les durées (jusqu'à 60 ans) offrent un avantage comparatif énorme et certain par rapport aux autres sources de financement, quelles qu'elles soient, et qui tend à se creuser fortement ces derniers mois.

• Souplesse : quelques établissements (notamment la Caisse d'Épargne) proposent également du Livret A avec des marges attractives (parfois 0,50 % ou 0,60 %) et l'assortissent de surcroît de conditions de remboursement favorables (3 % du CRD, voire gratuité). Une sortie gratuite gomme le dernier argument susceptible de plaider contre le Livret A : celui du surcoût susceptible d'y être associé si l'on retombe en univers de taux très bas ou négatif. Encore une fois ce dernier argument n'en est pas vraiment un : c'est le même type de surcoût auquel on s'expose lorsqu'on souscrit un taux fixe. Un Livret A avec une possibilité de sortie gratuite revient ainsi à l'aubaine que constituerait un taux fixe remboursable gratuitement par anticipation : il faut sauter dessus !

Encore du chemin à faire pour la trésorerie du bloc communal

Le solde du compte au trésor des collectivités et EPL à fin décembre 2024 a baissé de 5 Mds € pour la deuxième année consécutive, s'établissant à 68,1 Mds € (contre 73,1 Mds € fin 2023). Ces données confirment bien le changement de paradigme concernant le pilotage du fonds de roulement et la gestion de trésorerie depuis fin 2022, à la faveur de la remontée rapide des taux d'intérêt.

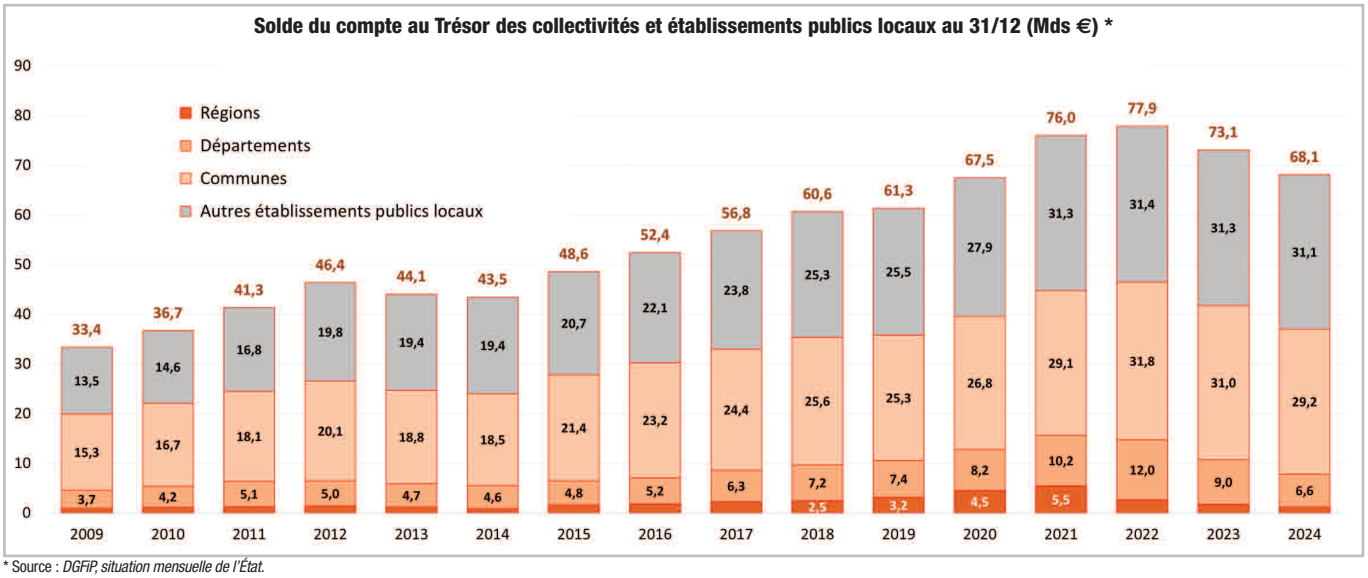
Pour autant, si les Régions ont retrouvé un solde de trésorerie de 1,2 Mds €, soit leur niveau de 2013-2014, les Départements et surtout les communes et intercommunalités ont encore un sacré « matelas » à dégonfler. Au niveau actuel des taux et des marges, il y a là un gisement énorme d'économies de frais financiers. En effet, 68 Md€ de trésorerie, c'est environ 3 ans de besoin de financement des investissements nets… Si, ne serait-ce que la moitié de cette ressource, était utilisée pour ne pas emprunter dans les années qui viennent, l'économie de frais financiers serait d'environ 1 Md€ à terme (soit le montant du fameux « Dilico » facturé aux collectivités en 2025…).

Pour beaucoup de collectivités, la meilleure décision de gestion de 2025 sera… de s'abstenir d'emprunter pour creuser le résultat du futur compte administratif 2025 (en ne négligeant pas au besoin les possibilités d'équilibrage par des restes à réaliser d'emprunt).

Apprécier la nature des options : lesquelles protègent et lesquelles exposent ? Dans tous les cas, il importe de les valoriser correctement

Les offres bancaires comprennent encore et toujours des propositions spontanées de produits à option, ne serait-ce que le traditionnel floor à zéro sur index, désormais quasi-généralisé.

Dès lors que l'on inscrit sa stratégie de gestion de dette dans une optique de gestion du risque de taux, le jugement de ces propositions doit toujours se fonder sur une distinction claire entre d'une part les cas où la collectivité se protège contre



* Source : *DGFiP, situation mensuelle de l'État.*

un risque, et d'autre part, ceux dans lesquels c'est au contraire la collectivité qui protège le prêteur. Il importe par ailleurs d'apprécier la valeur de l'option comprise dans le produit d'emprunt pour en évaluer la véritable marge.

La valeur d'une option est fonction de la distance au seuil de déclenchement d'une part et de l'éparpillement des anticipations de marché (la volatilité) d'autre part, par rapport à l'anticipation de marché à une date donnée dans le futur (le forward).

Le forward correspond à la valeur de marché d'un index pour une date donnée dans le futur, celle sur laquelle les acheteurs et les vendeurs se rencontrent sur le marché de l'argent à un instant t.

- Le forward est également le taux pour lequel la valeur du floor rencontre la valeur du cap, signifiant que les probabilités d'écart par rapport à ce forward à la hausse (du fait de l'éparpillement des anticipations) ont la même valeur financière que les probabilités d'écart à la baisse.

- Lorsqu'on ajoute un cap ou un floor avec un prix d'exercice différent du forward (par exemple un floor à 0 %), on déséquilibre cette parité et il en résulte une « marge cachée » qui peut être positive ou négative, et même si les anticipations ne postulent aucun franchissement de ce prix d'exercice de l'option.

Pour un emprunteur, tel qu'une collectivité locale, la question, face à une offre bancaire comprenant une option, est de s'assurer que le prêteur répercute bien cette « marge cachée » dans le coût du prêt.

- En 2020, alors que les taux étaient négatifs, le floor à 0 % sur index (assurance vendue par la collectivité au prêteur protégeant ce dernier contre la baisse des taux) valait environ 70 pb. Un produit avec floor devait donc afficher une marge faciale réduite de 70 pb pour égaler un produit sans floor. Dans le marché d'aujourd'hui, la valeur du floor à zéro sur index ne représente plus que 5-6 pb.

- Un cap protège contre une hausse des taux non pas le prêteur, mais la collectivité. Ici, c'est bien le prêteur qui est assureur de la collectivité. Le coût du cap va donc majorer la marge appliquée au prêt, par rapport à un produit sans option. A ce jour par exemple, un cap à 4 % vaut environ + 36 pb.

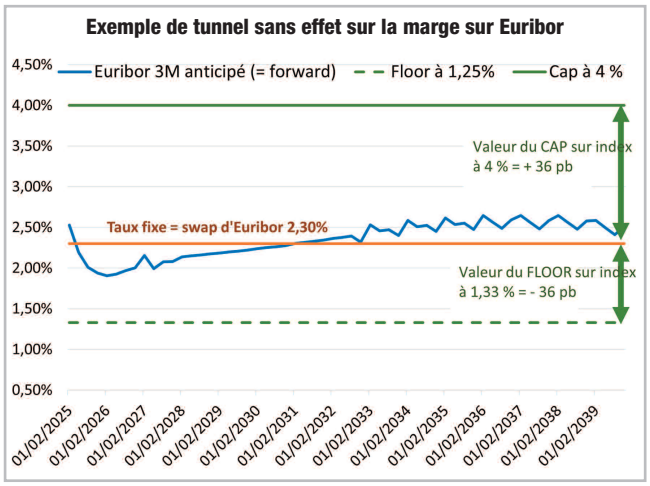
- Un moyen de bénéficier d'un cap sans alourdir le coût du prêt peut consister à souscrire un tunnel, en recherchant une fourchette de taux dans laquelle le prix du cap équilibre le prix du floor. Par exemple : sachant qu'un cap à 4 % vaut 36 pb, le floor valant le même prix (36 pb) se situe à 1,33 %. Un tunnel de marché dans lequel le floor financerait le cap serait donc un Euribor flooré à 1,33 % et capé à 4 %.

Un produit à barrière désactivante répond à une logique encore différente : en payant un taux fixe qui bascule en indexé si l'Euribor passe un certain seuil, la collectivité assure certes le prêteur contre la hausse des taux comme elle le fait lorsqu'elle souscrit un floor, en recevant une bonification de marge qui matérialise la prime d'assurance payée par le prêteur. Cependant, le coût réel du produit est considérablement renchéri par le différentiel entre le taux fixe « non déclenché » et le seuil de déclenchement. Par exemple, avec un taux fixe de 3,00 % basculant sur Euribor au-delà de 5 %, à chaque franchissement de seuil le surcoût d'intérêts ne sera pas l'écart entre l'Euribor et 5,00 % (ce qu'aurait donné un cap classique), mais l'écart entre Euribor et 3,00 % : chaque déclenchement de l'option de cap vaut pénalité de 200 pb, soit l'écart entre 3,00 % et 5,00 %, pour l'assureur (= la collectivité). C'est l'importance de ce différentiel qui permet au prêteur de proposer une bonification significative sur le taux fixe, alors qu'en réalité il ne rétrocède ainsi qu'une partie de la valeur de l'option.

Lorsque les options sont incluses dans une offre bancaire, leur coût n'est pas explicite, mais « noyé » dans la marge du prêteur. Or, il est bien rare (euphémisme) que le prêteur réduise sa marge à due concurrence du coût de l'option que lui vend la collectivité. Dans ces conditions, une collectivité qui souhaiterait se doter de ce type de produit dans le cadre d'une consultation bancaire devrait donc a minima imposer *ab initio* un cahier des charges identique à tous les prêteurs.

Exemples :

- Pour un cap : demander dans le cahier des charges la cotation d'un produit sur Euribor 3 mois capé à x % (par exemple 4 %) + marge.



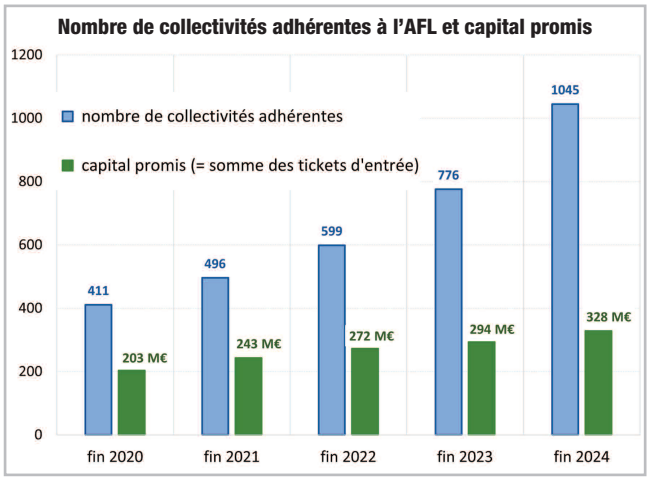
• Pour un tunnel : en reprenant notre exemple plus haut, d'un tunnel dans lequel cap et floor s'annulent, la consultation porterait sur un Euribor flooré à 1,33 % et capé à 4 % + marge.

L'Agence France Locale passe le millier de collectivités adhérentes

L'Agence France Locale a enregistré en 2024 un nombre record de nouvelles adhésions : 269 nouvelles collectivités ont adhéré à l'Agence, portant le nombre total d'adhérents à 1045.

Elle s'attend à un ralentissement de la cadence à l'approche des élections municipales, mais 70 nouvelles collectivités sont déjà sur les rangs pour les prochaines vagues d'augmentation de capital.

Quatre départements figurent notamment parmi les nouveaux adhérents de 2024 (Maine-et-Loire, Yvelines, Gironde et Yonne) portant leur total à 18, ainsi que les Ville de Dijon et Nancy.



Au-delà de ces quelques cas particuliers ce sont surtout les collectivités de petite taille (et parfois de très petite taille : le plus petit des nouveaux adhérents est une commune de 69 habitants) qui affluent en nombre, sans doute en partie sous l'effet du rebond des taux et de la dégradation des marges. On observe par ailleurs que, si le nombre d'adhérents a progressé de 30 % en 2023 et 35 % en 2024, le poids des adhérents de l'AFL dans le stock de dette locale en place n'est, lui, passé que de 25 % fin 2023 à 26,5 % fin 2024. Autre indice : la progression du capital promis (= somme des tickets d'entrée acquittés par les adhérents qui constituent le capital social de l'Agence) a été de 8 % en 2023 et 12 % en 2024.

Cela a pu contribuer au choix de l'AFL de procéder en décembre dernier, pour la première fois, à une émission obligataire AT1 (pour « Additionnal Tier 1 »), à hauteur de 50 M€. Il s'agit d'une dette « super-subordonnée » :

• Les créanciers qui l'ont souscrite seront remboursés en dernier en cas difficulté, juste avant les actionnaires

• Aucun horizon contraignant de remboursement n'est fixé : c'est l'AFL qui décidera quand elle souhaite rembourser après une période de détention minimale de 6,5 ans

Cette forte contrainte pour les investisseurs justifie un taux de rémunération élevé : en l'occurrence le taux d'intérêt de ces obligations atteint 7 %. En théorie ce coût trouvera une compensation dans une optimisation des marges sur la dette « senior », qui se retrouve moins exposée. Cela permet en outre à l'AFL de comptabiliser les 50 M€ de dette levée dans ses capitaux propres (on parle de « quasi-fonds propres »).

C'est particulièrement utile pour desserrer le plafond prudentiel d'exposition à une contrepartie, qui interdit que l'encours prêté à une contrepartie unique (exprimé en valeur actualisée), autrement dit à une des collectivités adhérentes de l'Agence, n'excède les capitaux propres du prêteur. Cette contrainte prudentielle n'est pas spécifique à l'AFL : elle concerne tous les prêteurs. Mais pour des mastodontes comme LBP ou SG, on n'arrive bien rarement en butée sur cette contrainte, tandis que, pour une structure à taille encore modérée comme l'AFL, la contrainte est plus palpable. Cette émission AT1 permet ainsi de repousser le plafond d'encours pour une collectivité donnée d'environ 300 à environ 350 M€ (ce qui n'est pas éloigné du besoin de financement annuel pour les plus grosses collectivités ayant adhéré à l'Agence…). De quoi encourager les « grosses » collectivités à laisser progresser leurs encours AFL sans crainte de voir se réduire comme peau de chagrin le matelas de sécurité que représente l'Agence en cas de stress de liquidité sur les marchés financiers.

L'AFL publiera ses résultats le 27 mars et ne communique à ce stade que par grandes masses sur son millésime 2024. Elle annonce ainsi avoir produit 650 prêts représentant 2,0 Mds € en 2024, contre 1,9 Mds € en 2023, stabilisant sa part de marché globale à 8 %, mais voyant sa part de marché au sein de ses collectivités adhérentes ramenée de 55 % à 40 %. Sans doute pâtit-elle, comme l'ensemble des prêteurs, de la compétitivité renforcée de la Banque des territoires, qui a laissé ses marges inchangées alors que les marges de l'ensemble des autres sources de financement connaissaient une dégradation significative.

Statistiques

	taux/cours constatés				taux/cours anticipés *		
	décembre 2024	janvier 2025	février 2025	mars 2025	juin 2025	septembre 2025	décembre 2025
Euribor 1 mois	2,90%	2,80%	2,61%	2,46%	2,12%	1,93%	1,84%
Euribor 3 mois	2,82%	2,71%	2,52%	2,46%	2,15%	2,00%	1,91%
Euribor 6 mois	2,63%	2,62%	2,46%	2,36%	2,15%	2,01%	1,98%
Euribor 12 mois	2,44%	2,53%	2,41%	2,39%	2,28%	2,17%	2,08%
T4M	3,25%	3,14%	3,00%	2,66%	2,05%	1,90%	1,82%
TAM	3,71%	3,62%	3,53%	3,42%	3,13%	2,70%	2,34%
CMS 10	2,23%	2,49%	2,26%	2,36%	2,36%	2,36%	2,37%
TEC10	3,01%	3,32%	3,15%	2,90%	2,93%	2,95%	2,97%
taux fixe 15 ans**	2,17%	2,43%	2,27%	2,22%	2,25%	2,25%	2,26%
taux fixe 20 ans**	2,20%	2,46%	2,31%	2,27%	2,30%	2,30%	2,31%
€ contre $	1,05	1,04	1,04	1,04	1,05	1,05	1,06
€ contre CHF	0,93	0,94	0,94	0,94	0,93	0,93	0,92

** 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 1,05% en mars 2025 / trimestriel échéances constantes ex/ex*

Les difficultés de recouvrement de la taxe d'aménagement ou l'Histoire qui bégaie

Les collectivités percevant la taxe d'aménagement ont noté, en 2024, un recul significatif du produit perçu qui ne peut encore être objectivé en l'absence de données consolidées au niveau national. Si l'assiette imposable a certes connu une baisse, les modalités de recouvrement par les services de l'État semblent également en cause.

La taxe d'aménagement : des débuts chaotiques

La taxe d'aménagement est due lors des opérations d'aménagement, de constructions, de l'agrandissement des bâtiments, mais aussi lors d'installations et d'aménagements qui sont soumis à une autorisation d'urbanisme. La taxe d'aménagement correspond à une ressource forfaitaire proportionnelle à la surface des constructions autorisées.

Depuis sa mise en place au 1er mars 2012, la taxe d'aménagement a connu une existence agitée. Née d'une volonté de simplification en se substituant à une dizaine de taxes locales préexistantes (taxe locale d'équipement, taxe départementale de financement des espaces naturels sensibles, etc.), elle a été confrontée, dans ses premières années, à des difficultés de recouvrement.

En effet, ce chantier de fusion de taxes locales avait été complété par un chantier informatique, dans un contexte de dématérialisation du processus de recouvrement. Mais ce projet informatique s'est révélé plus complexe qu'anticipé. Il s'agissait de raccorder les applications ADS 2007, chargées de l'instruction des autorisations d'urbanisme et de la liquidation des taxes d'urbanisme, relevant de la Direction départementale des Territoires (DDT), à CHORUS, qui émet les titres de recouvrement et dépend de la Direction générale des finances publiques (DGFIP).

Les principales difficultés techniques n'ont été levées que mi-2013, les services de l'État ayant alors accumulés des retards de recouvrement importants. Par ailleurs, il a fallu attendre 2016 pour que l'ensemble des composantes de la taxe d'aménagement soit pris en charge informatiquement. De même, l'informatisation de la procédure s'est confrontée, au début, à la prise en charge incomplète des formulaires d'urbanisme des collectivités, dans lesquels l'information pouvait être lacunaire.

Enfin, le recouvrement de la taxe en deux parts (12 et 24 mois après l'autorisation d'urbanisme), pour les sommes supérieures à 1 500 €, contre une échéance unique auparavant (à 12 mois), a mécaniquement contribué à réduire le produit perçu par les collectivités lors de la mise en place de cette réforme.

Une nouvelle réforme d'ampleur

Après ce lancement compliqué, la taxe d'aménagement a connu une réforme d'ampleur pour son dixième anniversaire.

En effet, l'article 155 de la loi 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a prévu le transfert de la gestion de la taxe d'aménagement des DDT à la DGFIP, pour une application à partir du 1er septembre 2022 (et en totalité depuis le 1er janvier 2025).

Depuis cette date, le fait générateur de cette taxe n'est plus la délivrance d'un permis de construire, mais la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DAACT), intervenant donc à la fin des travaux. Les contribuables disposent de 90 jours après la fin des travaux pour déclarer si la surface est inférieure à 5 000 m² et sept mois après la délivrance de l'autorisation pour les surfaces supérieures ou égales à 5 000 m².

Les montants dus étaient auparavant calculés par des agents de la DDT, en partant des données des cadastres. Depuis septembre 2022, cette tâche relève des agents de la DGFIP, qui se fondent sur les déclarations des contribuables dans l'application "Gérer mes biens immobiliers (GMBI)". Ce changement de méthode et d'outils s'avère complexe à gérer et semble être à l'origine d'une nouvelle série de difficultés de recouvrement.

Une vision divergente des effets de la réforme

Dans un rapport récent (1), la Cour des comptes a porté un regard particulièrement critique sur le développement et le déploiement de l'outil GMBI, à l'origine d'une perte de recette pour l'État de plus de 1,3 Md€. Si ce rapport dresse une longue liste des erreurs à éviter lors du développement d'un projet informatique d'ampleur, il s'avère cependant rassurant sur la liquidation des taxes d'urbanisme : « Il semble donc que la montée en charge de la liquidation de la taxe d'urbanisme par la DGFiP se déroule sans encombre ». Le juge financier relève toutefois que la réforme induit un retard dans la perception de la recette par les collectivités, puisque le fait générateur est la déclaration par le propriétaire, qui intervient jusqu'à 90 jours après la fin des travaux, alors qu'auparavant, une première part de la taxe était prélevée 12 mois après l'autorisation d'urbanisme.

À l'inverse de ce rapport au ton rassurant, s'agissant de la taxe d'aménagement, et dans une démarche peu courante, le syndicat Solidaires Finances publiques a publié le 29 janvier 2025 un communiqué intitulé « Où sont passés les millions des taxes d'urbanismes ? ». Dans ce document, le syndicat met en avant les conséquences des baisses d'effectifs dans le réseau de la DGFIP, mais évoque également des difficultés multiples autour du recouvrement de la taxe :

• La DGFIP intègre des données de la base statistique SITADEL

(1) Cour des comptes, *« Gérer mes biens immobiliers » (GMBI) une campagne 2023 chaotique aux très lourdes conséquences financières pour l'État*, janvier 2025.

(données sur les autorisations d'urbanisme saisies par les communes). Toutefois, de nombreuses données seraient perdues lors du transfert entre applicatifs, empêchant la DGFIP de disposer des informations permettant l'envoi des avis de sommes à payer.

• Un outil de liquidation qui reste incomplet. L'intégration de la liquidation de la taxe d'aménagement dans l'outil GMBI n'était pas prévue à l'origine et a nécessité le développement d'un module dédié. Ce dernier rencontre des difficultés techniques nombreuses, cause d'erreur dans le calcul automatisé de la liquidation. Pour les travaux supérieurs à 5 000 m², le module ne serait toujours pas opérationnel, obligeant les agents de la DGFIP à des saisies manuelles, qui représenteraient tout de même plus d'un tiers de la taxe d'aménagement liquidée en 2024 (soit 90 titres) !

• Le transfert des agents de la DDT serait incomplet.

• Le déploiement complexe de GMBI serait enfin responsable de nombreuses erreurs ou absences de déclaration par le contribuable.

Selon le syndicat, la perte de recette pour les collectivités atteindrait entre 600 et 700 M€ en 2024. Alors que les DDT émettaient autour de 590 000 titres de taxe d'aménagement par an, les services de la DGFIP n'auraient émis, à fin 2024, que 39 000 titres.

Particulièrement étayé, ce communiqué syndical a forcé la DGFIP à émettre une réponse officielle. Dans ce communiqué de presse, l'administration fiscale rappelle l'intérêt de la réforme : taxer à la fin des travaux, éviter des annulations de titres à la suite des abandons de chantier, simplifier en dématérialisant la déclaration, etc. Elle reconnait cependant une partie des difficultés évoquées par l'organisation syndicale, mais souligne le ralentissement des autorisations d'urbanismes, qui auraient diminué de 21,5 % en 2023. Elle indique également que le module dédié à la liquidation de grands projets devrait être entièrement opérationnel courant 2025. Enfin, la DGFIP minimise les pertes de recettes, reconnaissant seulement un retard de perception. Se voulant rassurante, l'administration fiscale indique que les redevables sont connus et que les taxes dues seront encaissées et reversées aux collectivités.

Une assiette imposable en repli

De manière objective, il est vrai que l'assiette connait une réduction.

Ainsi, selon les données de Stat Info Logement [2] (Ministères de l'Aménagement du territoire et de la Transition écologique), à fin décembre 2024, les autorisations de locaux non résidentiels enregistrées en 2024 s'élèvent à 37,6 millions de m² et sont stable (+ 0,0 %) par rapport à l'année précédente. Toutefois, les enregistrements de mises en chantier sont en baisse (- 10,6 %) par rapport à l'année 2023. Ainsi, le stock d'autorisation d'urbanisme reste stable, mais la concrétisation des chantiers est en baisse.

Concernant les autorisations de logements, en 2024, 330 400 logements ont été autorisés à la construction, soit 46 300 de moins que lors des 12 mois précédents (- 12,3 %) et 28 % de moins qu'au cours des 12 mois précédant la crise sanitaire. 263 100 logements ont été mis en chantier en 2024, soit 32 900 de moins (- 11,1 %) qu'en 2023, et 33 % de moins qu'au cours des 12 mois précédant la crise sanitaire.

Des risques de perte de recettes pour les collectivités

Toutefois, au-delà des propos rassurants de l'administration fiscale, celle-ci devra surmonter plusieurs défis pour recouvrer l'ensemble des produits dus. À défaut, ce sont les collectivités qui devront renoncer à une partie des recettes attendues.

• En premier lieu, il existe un enjeu de récupération de l'exhaustivité des données, qui a pu être mise à mal par le changement d'environnement informatique. Ces données sont nécessaires pour identifier les contribuables.

• En deuxième lieu, une incertitude supplémentaire réside dans l'évolution du comportement des contribuables. Le fait générateur devenant la déclaration d'achèvement des travaux, il peut être envisagé que cette déclaration soit tardive ou oubliée. Dans tous les cas, cela implique un décalage de plusieurs mois ou années dans la perception du produit pour les collectivités bénéficiaires.

• En troisième lieu, la capacité de l'administration fiscale à traiter l'ensemble du stock d'opérations à taxer peut être interrogée en l'absence de moyens supplémentaires. Alors qu'elle avait eu recourt à une mobilisation d'urgence, fort onéreuse, pour le lancement de GMBI, et critiquée en conséquence par la Cour des Comptes, la DGFIP n'a pas prévu une telle mobilisation pour rattraper son retard dans la perception de la taxe d'aménagement. L'enjeu sera alors de réussir à traiter ce stock, qui semble continuer à s'accroitre, avant expiration du délai de prescription, qui impliquerait de renoncer à percevoir les sommes dues.

Si le retard de perception s'accroit et que les délais de prescription touchent une part importante du produit de la taxe d'aménagement, ce sujet pourrait potentiellement faire l'objet de suites juridictionnelles. En effet, le Conseil d'État, dans une décision récente, reconnaissait qu'une faute commise par l'administration, lors de l'exécution d'opérations se rattachant aux procédures d'établissement ou de recouvrement de l'impôt, est de nature à engager la responsabilité de l'État à l'égard d'une collectivité territoriale si elle lui a directement causé un préjudice [3]. À la condition, ici, de pouvoir justifier que les errements de la réforme constituent une faute et de pouvoir isoler la perte de recette due aux erreurs de l'administration fiscale par rapport aux évolutions de l'assiette.

Conclusion

Le recul du produit de la taxe d'aménagement semble provenir d'un ensemble de facteurs qui se sont cumulés :

• Un recul conjoncturel de l'assiette imposable du fait des difficultés du secteur immobilier ;

• Un changement dans les règles d'imposition, qui conduit, les premières années de mises en œuvre, à une récupération décalée dans le temps, le nouveau fait générateur étant l'achèvement des travaux et non l'autorisation accordée ;

(2) Stat Info Logement n° 702 et n° 703, janvier 2025.

(3) Conseil d'État, 18 octobre 2024, req. n° 466272.

• Des difficultés techniques et humaines lors du changement de l'administration chargée du recouvrement et des logiciels mobilisés.

Il reste à espérer que la DGFIP parvienne, progressivement, à résorber le stock en attente, ce qui créera évidemment une nouvelle incertitude pour les prospectives financières élaborées par les collectivités du fait des variations de perception de taxe d'aménagement d'une année à l'autre, et que des enseignements en soient tirés dans la perspective de futures réformes fiscales.

Rappelons enfin qu'une mission d'information parlementaire avait été établie en février 2024, et portait sur les dysfonctionnements dans la gestion des impôts locaux et leurs conséquences. Confiée à Mme Pirès-Beaune et M. Reda, elle devait notamment se pencher sur le cas des taxes d'urbanisme, dont la taxe d'aménagement. À la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale, M. Amiel a remplacé M. Reda comme rapporteur. Toutefois, si la mission n'a pas encore rendu son rapport, elle devrait pouvoir formuler des propositions d'amélioration dans ce domaine.

BULLETIN D'ABONNEMENT

LA LETTRE DU FINANCIER TERRITORIAL

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

1 an, 11 numéros papier + 1 ou 2 fiches techniques par numéro + 1 accès numérique (base documentaire) sur www.financierterritorial.fr
au prix de 585,70 HT - **598 € TTC**

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

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

Infodium - SAS au capital de 4 200 euros - Siret : Paris B 494 345 309 00038 - 69, avenue des Ternes 75017 Paris - tél : 09 81 07 95 76 - Tarif applicable en 2025.

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

La Cour des comptes dresse un réquisitoire des dernières réformes de la fiscalité locale

Dans un rapport publié le 15 janvier 2025, la Cour des comptes aborde le sujet de « l'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et de la (dé)territorialisation de l'impôt ». La Cour répondait ainsi à une sollicitation de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

La Cour revient, à cette occasion, sur les principales réformes de la fiscalité locale ayant été mises en œuvre depuis 2018. Elle tente d'en déterminer les conséquences pour les collectivités et l'État, mais également pour les différents types de contribuables : ménages et entreprises.

Le constat général s'apparente ainsi davantage à un réquisitoire contre ces réformes successives, au coût budgétaire massif pour des résultats économiques modestes, plutôt qu'à un quitus pour l'État. Le juge financier fait également quelques recommandations à l'adresse des futurs réformateurs.

Des réformes coûteuses pour les finances publiques

La Cour revient sur trois dernières réformes d'ampleur de la fiscalité locale : la quasi-suppression de la taxe d'habitation (2018) [1] ; la quasi-suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) (2021) ; la réduction des bases des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises (2021).

Ces réformes ne sont pas intervenues pour répondre à l'enjeu d'améliorer le panier de recettes des collectivités, mais poursuivent des objectifs exogènes au monde local : donner du pouvoir d'achat aux ménages et améliorer la compétitivité des entreprises, notamment industrielles.

Les collectivités territoriales ont bénéficié d'une compensation financière de l'État, prenant la forme soit de l'affectation d'une part de TVA, soit d'un abondement via les prélèvements sur recette de l'État (réduction des bases des locaux industriels).

Le coût, pour l'État, de ces réformes (auxquelles il convient d'ajouter la suppression de la contribution à l'audiovisuel public, effet collatéral de la suppression de la taxe d'habitation), s'est élevé à 38,5 Md€ en 2023 par rapport à 2017. Ce chiffre est massif : il correspond à 25 % du besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques en 2023 et représente 50 % de la hausse des déficits publics entre 2017 et 2023. Relevons aussi, même si la Cour ne fait pas ce constat, que ce chiffre pourrait même être supérieur si l'on réintègre ses modalités de financement : en déficit structurel, l'État a financé ces réformes par le recours à de la dette supplémentaire.

Si l'État paie un prix élevé pour ces réformes, les compensations auraient, selon la Cour des comptes, plutôt favorisé les collectivités. Ces dernières ont pu profiter du dynamisme de la TVA, même si cette recette a connu un ralentissement en fin de période, et, par ailleurs, la TVA apparait plus réactive aux évolutions économiques, comme l'inflation, que les prélèvements antérieurs, qui pouvaient connaitre un décalage temporel.

(1) Est maintenue la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les autres locaux meublées non affectés à l'habitation principale, et peut s'ajouter la taxe d'habitation sur les logements vacants.

Des effets économiques modestes

Au regard de ce coût budgétaire important, la Cour des comptes, avec la finesse de plume qu'on lui connait, relève des impacts « incertains » sur l'économie.

Sans pour autant méconnaitre tout gain pour les ménages et les entreprises, la Cour ne peut que relever les difficultés à évaluer précisément les effets d'une réforme fiscale dont la mise en œuvre a été percutée par la crise du Covid.

Les ménages ont bénéficié d'un gain de 19 Md€ de baisse d'impôts en 2023 par rapport à 2017, soit le même montant que les entreprises. Après correction de la part de CVAE qui perdure désormais dans le budget de l'État, la répartition des contributeurs aux impôts locaux s'est stabilisée entre 2017 et 2023, les ménages contribuant pour 56 % et les entreprises pour 44 %.

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a permis d'accroitre de 1,1 % le montant moyen du revenu disponible des ménages. Ce résultat cache cependant de forts effets anti-redistributifs, une partie importante des ménages étaient exonérés de cette taxe. Sa suppression a ainsi, proportionnellement, profité davantage aux ménages aisés. De ce fait, les effets économiques de ce gain de revenus sont difficiles à évaluer : alors que la crise du Covid a bouleversé les habitudes de consommation des ménages, les ménages aisés sont également ceux ayant la propension la plus grande à épargner.

Concernant les entreprises, la quasi-suppression de la CVAE et la baisse des bases des locaux industriels ont permis d'accroitre, en 2023, de 1 % leur valeur ajoutée et de 2,4 % leur excédent brut d'exploitation moyen. S'il est difficile d'estimer l'effet de ce gain sur l'augmentation constatée de l'investissement des entreprises, en raison des effets de la crise du Covid, les réformes de fiscalité locale ont représenté la principale contribution à la hausse du taux de marge des

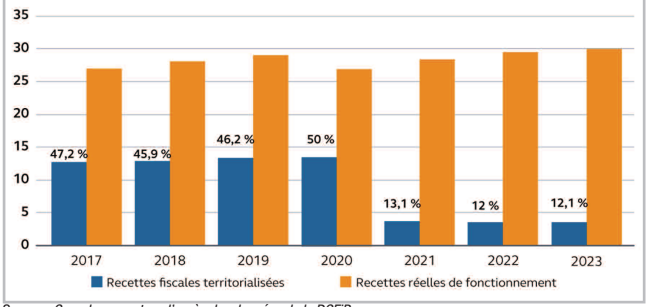
entreprises non financières, qui est passé de 30,7 % en 2017 à 32,7 % en 2023.

Enfin, les effets concrets de ces baisses d'impôt doivent aussi tenir compte de l'alourdissement de la fiscalité locale et de la remise en cause d'exonérations décidées par les collectivités durant cette période, de près de 6,5 Md€, dont 2,9 Md€ correspondant à des hausses de taux supportées par les ménages et les entreprises.

Une déterritorialisation des recettes fiscales des collectivités

La Cour des comptes constate que les réformes successives ont conduit à une déterritorialisation des recettes fiscales des collectivités. Les impôts dont les bases sont territorialisées ne représentent plus que 12,1 % des produits de fonctionnement des régions, 20,1 % des départements et 54 % du bloc communal.

Montant et part comparé des impôts locaux territorialisés (compensations d'exonérations et dégrèvements compris) dans les recettes de fonctionnement des régions et CTU (en Md€ et en %, 2017-2023)



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

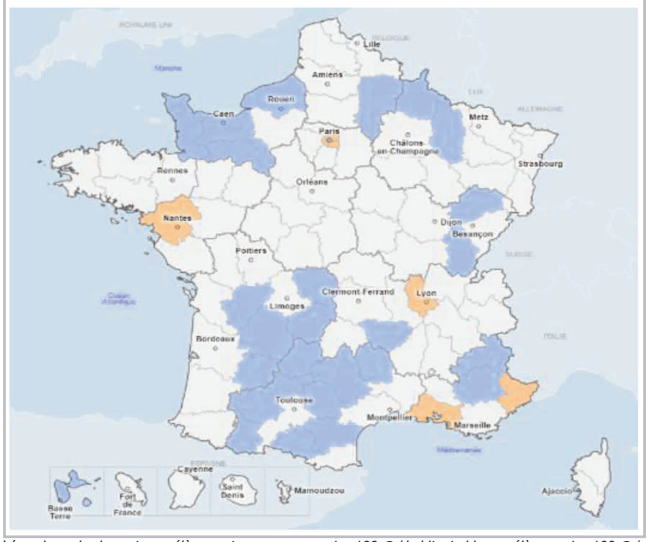
Si cette déterritorialisation pourrait constituer uniquement un simple jeu d'écriture budgétaire aux incidences neutres, les magistrats de la rue Cambon estiment, au contraire, qu'elle peut avoir des effets concrets sur le comportement des acteurs ou les qualités de l'impôt. C'est ainsi le cas de la rupture du lien contributif avec une partie des habitants des communes qui contribuaient à la couverture de leurs charges par la taxe d'habitation, et qui, désormais, n'ont plus de lien contributif avec leur commune de résidence. Cet effet est d'autant plus fort dans les zones urbaines, où la part d'habitants locataires est plus fort.

La contribution des ménages au titre de la résidence principale ne repose plus que sur les propriétaires. Si l'on prend en compte le dispositif du coefficient correcteur, il est possible de faire le constat que la contribution de propriétaire foncier peut également bénéficier à d'autres communes que celle où est implanté le bien immobilier.

L'incitation à construire des logements ou à accueillir des entreprises est également réduite pour le bloc communal, car les retombées fiscales ne sont plus corrélées à l'augmentation des charges d'accueil de ces nouveaux habitants ou de ces nouvelles activités.

Enfin, la Cour des comptes relève que les entreprises ne contribuent plus, territorialement, aux régions, alors que ces

Impact du coefficient correcteur sur les transferts de recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties entre les départements en 2023



Légende : *gris : impact en prélèvement ou en versement < 100 € / habitant ; bleu : prélèvement > 100 € / habitant ; orange : versement > 100 € / habitant.* Source : *Cour des comptes d'après des données de la DGFiP.*

dernières ont en charge la compétence du développement économique. Ces dernières ne bénéficient donc plus directement du dynamisme économique qu'elles pourraient réussir à développer grâce à leur action.

Un panier de recettes insatisfaisant

La Cour des comptes déplore, dans son rapport, que les dernières réformes n'aient pas permis de répondre à un enjeu ancien du financement local : l'inadaptation de la fiscalité foncière aux réalités économiques.

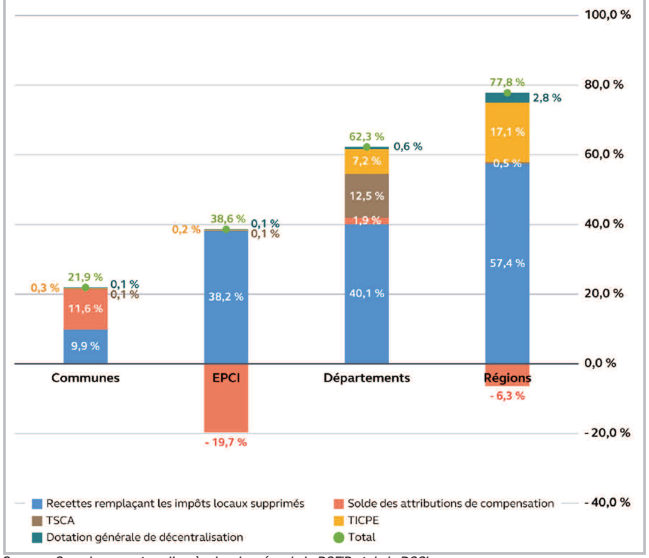
En effet, la fiscalité foncière reste dépendante des valeurs locatives cadastrales dont l'horizon d'actualisation recule à mesure que le temps passe. Concernant les locaux d'habitation, les valeurs locatives cadastrales datant des années 1970 ne seraient pas mises à jour avant 2029. Concernant les locaux professionnels non industriels, si les bases ont bien été révisées en 2017 (mais sur la situation de l'année 2011), leur mise à jour devait intervenir en 2021, avant d'être reportée en 2026.

Ainsi, en raison de l'absence d'application de données contemporaines, la fiscalité locale est condamnée à être décorrélée de la réalité économique du territoire ou, tout au moins, à ne pouvoir faire varier la pression fiscale en fonction de l'état économique réel du territoire.

Bien plus, les réformes de la fiscalité locale ont conduit à renforcer l'inadéquation du panier de ressources des collectivités. Une part croissante, et même majoritaire selon la strate, des produits des collectivités est figée selon des critères historiques qui, par définition, ne peuvent prendre en compte les dynamiques propres aux territoires, comme l'augmentation de la population.

Ainsi, 77,8 % des recettes réelles de fonctionnement des régions ne sont pas réparties en fonction de données contemporaines, mais historiques. C'est le cas de 62 % des recettes des départements, 39 % des recettes des EPCI et 22 % des recettes communales.

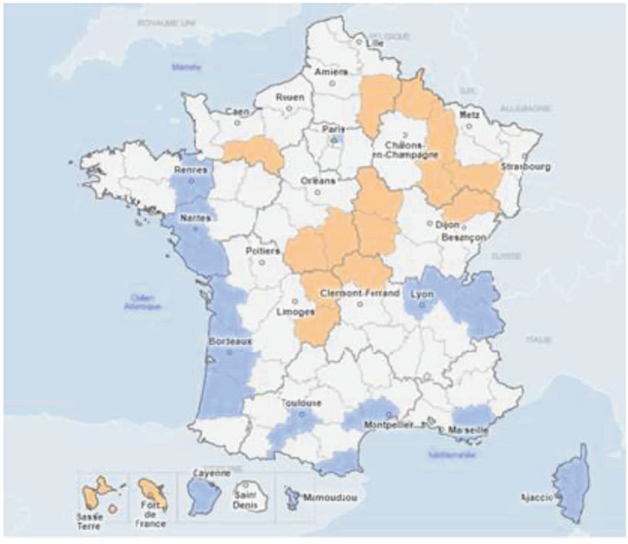
Part des recettes dont la répartition est figée en fonction de données du passé dans les recettes réelles de fonctionnement des collectivités en 2023



Source : *Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP et de la DGCL.*

Cette cristallisation des situations à un moment donné induit des conséquences négatives pour les territoires en croissance démographique, ainsi avec le cas de la TVA. En effet, le produit par habitant y augmente moins vite que dans les territoires en déprise démographique.

Différentiels de hausse par habitant de la TVA remplaçant la taxe foncière sur les propriétés bâties dans les départements entre 2021 et 2023



Lecture : *Les départements représentés en bleu sont ceux pour lesquels la hausse de TVA par habitant est inférieure à un point de pourcentage au gain moyen. Les départements en gris sont ceux pour lesquels la hausse est inférieure ou supérieure de plus ou moins un point de pourcentage du gain moyen. Les départements en orange sont ceux pour lesquels elle est supérieure à un point de pourcentage du gain moyen.* Source : *Cour des comptes d'après des données de l'Insee et de la DGFiP.*

Cette situation est d'autant plus regrettable que les réformes ont pu conduire à cristalliser des erreurs. C'est le cas par exemple de la CVAE, qui souffrait d'erreurs de déclaration et de distorsions massives et donc d'une répartition territoriale erronée. La compensation par la TVA a figé une situation dont l'État savait qu'elle ne reflétait pas la réalité des bases territoriales.

Enfin, les recettes des collectivités sont désormais davantage sujettes à des variations depuis l'attribution de TVA. Les impôts fonciers étant à cet égard plus stables et prévisibles. La difficile prévisibilité de la TVA et son actualisation en N+1 ne devrait être corrigée qu'à compter de 2026, avec le versement de douzièmes de TVA calculés sur la base du produit net de la TVA encaissé le mois précédent.

Des propositions a minima

La Cour des comptes formule quelques recommandations dans son rapport. Si certaines ne font que reprendre des demandes anciennes, comme la mise à jour des valeurs locatives cadastrales, elle suggère également de compenser les suppressions d'impôts locaux en utilisant un critère principal qui serait la richesse relative par habitant, corrigé de quelques critères complémentaires à vocation péréquatrice. De même, la DGF devrait, selon la Cour, être répartie entièrement en fonction de données contemporaines.

COMMANDE PUBLIQUE

Méthodes de formulation des spécifications techniques

Obligation de la mention « ou équivalent » lorsque les exigences techniques créent un obstacle à la concurrence.

• CJUE, 16 janvier 2025, *Dyka Plastics c/Fluvius*

La société Fluvius était chargée pour le compte de la région de la Flandre (Belgique) de la construction, de la gestion et de l'entretien des réseaux d'eaux usées. La société Dyka a estimé que les spécifications techniques de Fluvius l'empêchaient de candidater. Devant les juridictions belges, Fluvius a estimé qu'au regard de la durabilité des matériaux, elle n'avait pas à se justifier davantage de ses exigences.

L'acheteur public a imposé aux candidats à un marché public portant sur le remplacement ou l'installation d'égouts l'utilisation de tuyaux en grès pour les systèmes d'évacuation des eaux usées et de tuyaux en béton pour les systèmes d'évacuation des eaux pluviales. Dyka, fournisseur de tuyaux en PVC, a contesté cette pratique qui l'écartait d'emblée du marché. La CJUE précise que l'acheteur peut formuler des spécificités techniques au-delà des méthodes de formulation de la directive 2014/24/UE qui énumère toutes les méthodes de formulations techniques, mais sous peine de créer des obstacles injustifiés à l'accès à un marché public, l'acheteur doit alors proposer le terme « ou équivalent » à son exigence technique.

« *…En dehors des cas où l'utilisation d'un matériau découle inévitablement de l'objet du marché, le pouvoir adjudicateur ne peut, sans ajout de la mention « ou équivalent », exiger l'utilisation d'un matériau déterminé. Il doit alors, dans le cadre des spécifications techniques, s'abstenir d'imposer l'emploi d'un matériau déterminé, soit en évitant de faire mention d'un tel matériau dans les documents du marché, soit en faisant mention d'un ou de plusieurs matériaux tout en y ajoutant la mention « ou équivalent ». Ainsi, le pouvoir adjudicateur sera amené, conformément à l'objectif d'ouverture à la concurrence poursuivi par la directive 2014/24, à appliquer les critères d'attribution à une diversité d'offres, pouvant comprendre aussi bien celles qui proposent des produits constitués de matériaux dont l'utilisation est courante dans le secteur concerné que celles qui proposent des produits constitués de matériaux moins habituels, voire innovants. Le pouvoir adjudicateur donne ainsi aux opérateurs économiques intéressés la possibilité de démontrer l'équivalence de tels matériaux…* ».

COUR DES COMPTES

Gestion de fait. Responsabilité des gestionnaires publics

La déclaration de gestion de fait par le juge financier est sanctionnée d'une amende et la non-production de compte peut elle-même être sanctionnée d'une nouvelle amende.

• Chambre du contentieux, 3ème section, 14 novembre 2024, *Commune de Saint-Ouen-sur-Seine*, 2024-1392.

Dans un arrêt du 10 octobre 2024, la chambre du contentieux avait déjà confirmé que la gestion de fait avait bien survécu à la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics (Chambre du contentieux, 10 octobre 2024, Commune de Felleries, n° 2024-1311, LFT novembre 2024, même rubrique p 21). Il s'agissait alors d'une gestion de fait par maniement de recettes via une association locale. Mais, en l'espèce, il s'agit d'une gestion de fait à la fois par exécution de dépenses et de recettes par un prestataire avec un montage qui a occulté l'office du comptable public de la commune pendant quatre ans du fait d'opérations exécutées aux termes d'un marché de prestations de services entre la commune et une société X.

En 2011, la commune avait décidé d'engager une politique publique d'implantation d'œuvres d'art dans l'espace public et de se faire accompagner par une société prestataire de services. Cette dernière, retenue par un marché public de prestations intellectuelles « à bons de commande » conclu en mai 2011, était chargée de sélectionner des œuvres d'art, de solliciter des promoteurs immobiliers au titre du mécénat et d'implanter les œuvres sélectionnées en ville dans le cadre d'une charte entre la commune avec les promoteurs. La maire, Mme Z, avait bien signé le marché, elle faisait bien sûr partie du jury de sélection, elle ne pouvait donc pas ignorer que le montage esquivait le comptable public, d'autant plus que les opérations d'exécution du marché se sont faites sans l'émission d'un seul bon de commande de la mairie. Ce n'est qu'en 2015, à la demande du nouveau maire, M. A, élu en 2014, qu'un premier mouvement de caisse a enfin été enregistré par le comptable public de la commune. De plus, M. A a émis un titre de recettes de 1,5 millions d'euros à l'encontre de la société prestataire Y. Ce montant a été réduit à 510 000 euros par les juges administratifs à l'issue d'un contentieux administratif entre la commune et la société Y. Le nouveau maire avait par ailleurs porté les faits à la connaissance du procureur financier de la CRC d'Ile-de-France. Finalement, c'est la chambre du contentieux de la Cour des comptes qui a eu à connaitre de cette affaire, ce qui montre que le temps n'érode pas l'autorité du comptable public…la chambre du contentieux veille.

« *33… Dans ce cadre, la cour administrative d'appel de Versailles a jugé, dans son arrêt du 13 juin 2019 précité, que la société Y n'agissait qu'en qualité de prestataire et de mandataire de la commune de Saint-Ouen, en exécution du marché du 9 mai 2011, et que les dépenses devaient être acquittées au nom et pour le compte du maître d'ouvrage, lequel assumait l'intégralité des dépenses et s'engageait à mettre à la disposition du titulaire l'ensemble des fonds nécessaires.*

34. Contrairement à ce que soutiennent M. X et la société Y, ni les termes de la convention, ni ceux des conventions signées avec les promoteurs, ni un hypothétique accord tacite de la commune n'ont par ailleurs pu permettre à la société Y d'encaisser les concours financiers des promoteurs

et d'exécuter les dépenses permettant l'installation des œuvres d'art.

35. Les personnes mises en cause ont attesté, dans le cadre de l'instruction, que les contributions des promoteurs à « Arts dans la ville » avaient un caractère volontaire, les assimilant à des opérations de mécénat. Cette situation est toutefois sans effet sur la nature des fonds, destinés à la commune de Saint-Ouen, en l'absence d'habilitation de la société Y à les encaisser… ».

L'ancienne maire Mme Z, la société Y, prestataire de la commune et son dirigeant M. X, ont été jugés et déclarés comptables de fait pour les opérations de dépenses et de recettes. Il leur appartient de produire, dans les trois mois, le compte de la gestion de fait.

Les changements d'équipe municipale sont propices à la réintégration d'opérations de dépenses et de recettes dans le circuit du comptable public. Dès lors, il vaut mieux les prévenir. Dans le cadre de la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics, la déclaration de gestion de fait par le juge financier (l'infraction caractérisée à l'article L 131-15 CJF) est sanctionnée d'une amende et la non-production de compte peut elle-même être sanctionnée d'une nouvelle amende. Voir Paul Hernu « La production de compte en cas de gestion de fait » Finances Hospitalières mars 2025, pp 16-18.

Responsabilité des gestionnaires publics. Obligations respectives de l'ordonnateur et du comptable public

Après avoir été condamné en première instance, M. Y, adjoint au Payeur départemental du Département de l'Eure, a fait appel de l'arrêt de la chambre du contentieux du 3 mai 2024 (Cour des comptes, 2024-0715). M. X…, directeur adjoint des finances du Département, également condamné à une amende de 2 500 euros, n'a pas fait appel. Les deux fonctionnaires, ont été le jouet d'une vaste escroquerie au détriment du Département de l'Eure.

• Cour d'Appel Financière, 2ème chambre, 6 février 2025, *Département de l'Eure*, 2025-01

Ils avaient mis en paiement et payé, chacun en ce qui le concerne, cinq mandats pour la somme de 791 000 euros à une société Z… qui s'est fait passer pour la nouvelle société d'affacturage mandatée par l'établissement de crédit qui était le véritable créancier. La chambre du contentieux, en première instance, a retenu contre les deux gestionnaires publics (l'un pour le compte du Département, le second pour le compte du comptable public, donc la DGFIP) des négligences dans les vérifications qu'ils auraient dû diligenter avant le paiement, M. X à l'appui de ses mandatements et M. Y dans les vérifications qui incombent au comptable public en vertu du décret GBCP du 7 novembre 2012. Il aurait effectivement fallu s'assurer que l'établissement de crédit qui était le véritable créancier (par subrogation) avait fait appel à une nouvelle société d'affacturage.

M. Y, qui a fait appel, a demandé à la Cour d'Appel Financière d'annuler l'arrêt des premiers juges, de réduire la sanction à une amende symbolique et à ce que l'arrêt ne soit pas publié au Journal Officiel. Il a soutenu que tous les documents, en particulier les pièces justificatives, présentaient toutes les apparences de pièces authentiques. Il a également soutenu que la Chambre du contentieux a commis une erreur de droit en déduisant du montant du préjudice financier le degré de gravité de la faute (faute grave). Et, finalement, selon lui, le montant du préjudice (791 000 euros) ne représente que 0,2 % du budget départemental, c'est-à-dire bien peu, du moins à ses yeux.

La Cour d'Appel Financière confirme d'abord que l'adjoint au Payeur départemental est coupable de négligences dans les vérifications qui incombent au comptable public, qui même involontaires, constituent bien des fautes dans l'exécution des dépenses publiques.

« *12. Il résulte de ce qui précède que, si M. Y n'est pas resté inactif face à un dossier de paiement qui comportait des incohérences, il n'est pas allé au bout des vérifications qu'il a lui-même initiées. Il a ainsi méconnu les règles d'exécution des dépenses que sont le contrôle de la validité de la dette, qui porte notamment sur la production des pièces justificatives, et celui du caractère libératoire du paiement…* ».

La Cour confirme ensuite que c'est à bon droit que la chambre du contentieux a relié le degré de gravité de la faute au montant du préjudice qu'a subi le Département de l'Eure.

L'amende de 2500 euros est confirmée en appel, ainsi que la publication de l'arrêt au Journal Officiel.

« *15. En estimant, au vu tant de la gravité intrinsèque de ces manquements, que du contexte dans lequel ils ont été commis, du niveau de responsabilité de l'intéressé et de l'importance des sommes en jeu, que les fautes commises étaient d'une gravité justifiant l'infliction au comptable d'une sanction sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 131-9 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a fait une exacte appréciation des faits de la cause.* ».

Versement d'une prime de fin d'année aux agents communaux sans délibération

La Chambre du contentieux a condamné le maire de la commune de Richwiller (Haut-Rhin) à 1000 euros d'amende pour le versement d'une prime de fin d'année aux agents communaux. Ce versement, d'après les juges de première instance, n'avait pas de base légale car il manquait la délibération adéquate.

• Cour d'Appel Financière, 2ème chambre, 13 février 2025, *Commune de Richwiller*

Cela fait pourtant plus de quarante ans que cette prime est versée aux agents, sans que les comptables publics successifs aient soulevé la moindre difficulté.

Le maire a fait appel sur le fond, car il invoque l'existence

d'une délibération de 1997 qui a pris le relais des versements effectués à l'origine via l'association « Groupement d'Action Sociale du Haut-Rhin ». Mais, il a aussi fait appel du refus de la chambre du contentieux de reconnaitre la pertinence de la QPC qu'il avait posée et dont la transmission au Conseil d'Etat lui avait été refusée. La Cour, en appel, confirme que cette QPC ne présente pas un caractère suffisamment sérieux pour pouvoir être transmise.

« *12. Il s'ensuit que les règles de la procédure suivie devant les juridictions financières relèvent du domaine réglementaire.*

13. Il en va ainsi de la procédure applicable aux justiciables mis en cause devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes, qui si elle est soumise aux exigences de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ne relève pas du domaine de la loi mais du domaine du règlement, y compris en ce qui concerne les garanties dont bénéficient les personnes mises en cause. Par suite, le requérant ne peut utilement soutenir que les dispositions législatives contestées, qui au demeurant, comme il est dit aux points 4 à 8 ci-dessus, ont un objet distinct des questions par lesquelles une personne mise en cause est interrogée sur des faits susceptibles de lui être reprochés, méconnaîtraient les exigences de l'article 9 précité en ce qu'elles ne prévoiraient pas l'obligation de notifier à cette personne le droit de se taire.

14. Dès lors, et sans qu'il soit besoin de statuer sur le point de savoir si le champ du droit de se taire est ou non susceptible de s'étendre aux questions posées par écrit, il résulte de ce qui précède que la question soulevée par le requérant est dépourvue de caractère sérieux au sens et pour l'application de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée. »

Le maire invoque ensuite, pour justifier le caractère sérieux de la QPC, une atteinte au principe de libre administration de l'article 72 de la Constitution au motif que la possibilité pour le comptable public de bloquer l'exécution d'une délibération financière ne serait pas conforme à la Constitution. Sachant que le principe de la libre administration doit s'exercer dans les conditions prévues par la loi, la Cour a pu écarter très facilement cet argument.

« *19 . Il résulte toutefois, tant du treizième alinéa de l'article 34 de la Constitution que du troisième alinéa de son article 72, que le principe de libre administration s'exerce dans les conditions prévues par la loi. Le législateur a précisément encadré à cet égard, aux articles L. 1617-1 à L. 1617-3du code général des collectivités territoriales, les conditions et les conséquences d'une suspension de paiement par le comptable public et, le cas échéant, de sa réquisition par l'ordonnateur, dans des conditions permettant d'articuler le principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable avec celui de la libre administration des collectivités territoriales. Par suite, le moyen tiré de ce que les dispositions de l'article L. 131-7 précité seraient de nature, en elles-mêmes, à porter atteinte à ce dernier principe est dépourvu de caractère sérieux au sens et pour l'application de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée…* »

Mais le fond n'est pas jugé. Il ressort des faits à l'origine de la procédure que ce sont les modalités de versement du treizième mois qui sont en cause, l'absence de délibération adéquate, et que la Cour d'Appel Financière va devoir trancher. Par deux fois, le maire a réquisitionné le comptable public pour le paiement de ces primes de fin d'année…cela n'a pas arrangé les choses, même s'il faut regretter que les comptables publics précédents n'aient jamais faits de remarque au maire sur « l'opportunité » d'une régularisation de la procédure par une délibération adéquate.

EAU ET ASSAINISSEMENT

Compétence des juridictions judiciaires pour connaitre des litiges entre un SPIC et ses usagers

Dégâts en raison de fuites de canalisations. Canalisation défectueuse. Bloc de la compétence des juridictions judiciaires pour connaitre des litiges entre un SPIC et ses usagers, même lorsque c'est un ouvrage public qui est la cause du dommage.

• Conseil d'Etat, 7ème et 2ème, 7 février 2025, *M. B. c/Plaine commune*, n° 494 967

Le propriétaire d'un immeuble à Saint-Denis a saisi le juge des référés du Tribunal Administratif de Montreuil afin d'obtenir une provision sur l'indemnisation du fait du préjudice qu'il subit, en l'occurrence la dégradation de son immeuble, du fait d'une fuite dans une canalisation d'évacuation des eaux usées et pluviales devant cet immeuble. Le juge des référés s'est déclaré incompétent, jugeant qu'il revient aux juridictions judiciaires de régler les litiges entre un SPIC et ses usagers. En appel devant le juge des référés de la CAA de Paris, il est également débouté. Les juges du fond se sont ici fondés sur la nature de SPIC du service de l'assainissement. En effet, l'article L 2224-11 CGCT est très clair sur cette qualification du service public de l'assainissement, qui entraine des relations de droit privé entre le service public et ses usagers. Le requérant, pour justifier l'action devant les juridictions administratives jusqu'au Conseil d'Etat, se fondait, lui sur les canalisations défectueuses, donc sur l'ouvrage public. Il aurait voulu privilégier l'article L 2226-1 CGCT qui qualifie de service public administratif de service de gestion des eaux pluviales urbaines puisque la canalisation défectueuse avait un caractère mixte, acheminement des eaux usées et des eaux pluviales, ce dernier usage aurait pu justifier la compétence des juridictions administratives.

Le Conseil d'État, pour écarter la compétence des juridictions administratives, met en avant que l'ouvrage public (la canalisation défectueuse) est exploité dans le cadre du SPIC, il justifie ainsi pleinement la compétence des juridictions judiciaires.

« *6. D'une part, il résulte des dispositions citées au point 2 que dès lors que le dommage trouve son origine dans une canalisation exploitée notamment dans le cadre du service public de l'assainissement, l'ouvrage en cause doit être regardé comme relevant de ce service, et que hors les cas où le sinistre trouverait uniquement sa cause dans une défaillance sans lien avec ce service, la demande indemnitaire formée par l'usager de ce service ne peut trouver sa source que dans le contrat de droit privé qui le lie à ce dernier.*

7. D'autre part, il résulte de l'instruction que le préjudice dont M. B... demande réparation résulte de désordres affectant l'ouvrage public que constitue la canalisation, située sous la voie publique, desservant l'immeuble dont le requérant est propriétaire et assurant son raccordement au réseau unitaire d'assainissement et d'évacuation des eaux pluviales.

8. Dès lors que les préjudices allégués se rattachent à l'exécution du service public d'assainissement dont M. B... doit être regardé comme ayant la qualité d'usager, le litige objet de la demande de M. B... relève de la compétence des juridictions judiciaires. ».

Le Conseil d'État privilégie dès lors les rapports de droit privé qui naissent du lien entre le service public (SPIC) et l'usager, « peu importe que la cause du dommage réside dans un vice de conception, l'exécution de travaux publics ou l'entretien des ouvrages publics ».

FISCALITE LOCALE

Taxe foncière sur les propriétés bâties. Terrain non bâti à usage commercial

• Conseil d'État, 9ème et 10ème chambres réunies, 5 février 2025, *Sté Advileo*, n° 491507

La société Advileo possède un terrain sur le ban de la commune de Cogolin (Var). Elle loue une partie du terrain à une société exploitant un mini-golf et l'autre partie à l'exploitant d'une pépinière. Le litige porte sur cette seconde partie du terrain, car le propriétaire se défend de devoir acquitter la taxe foncière sur les propriétés bâties pour ce terrain sur lequel il n'y a pas de construction ou d'aménagement (au contraire du terrain sur lequel il y a le mini-golf).

« *5. Il ressort des énonciations des jugements attaqués qu'après avoir relevé que le terrain en litige, appartenant à la société Advileo et loué à la société Pépinière Basset, d'une part, était occupé par la pépinière que cette dernière y exploitait et, d'autre part, qu'il ne supportait pas de bâtiment, le tribunal administratif de Toulon en a déduit qu'il entrait dans le champ des dispositions de l'article 1393 du code général des impôts, relatif aux propriétés assujetties à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, cité au point 3, et non dans celui de l'article 1381 du même code, relatif aux propriétés assujetties à la taxe foncière sur les propriétés bâties, cité au point 4. En jugeant, pour statuer ainsi, qu'était sans incidence la circonstance, invoquée par l'administration fiscale en défense, que le terrain n'était pas utilisé pour la croissance des végétaux et servirait pour leur exposition et leur vente dans un lieu ouvert à la clientèle, et en ne recherchant pas, par suite, s'il ne présentait pas les caractères d'un terrain non cultivé employé à un usage commercial, au sens du 5° de l'article 1381 du code général des impôts, le tribunal a commis une erreur de droit…* ».

Le terrain loué à un pépiniériste bien que ne supportant aucun bâtiment, est néanmoins soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties, dès lors que le terrain, bien que non cultivé, sert à un usage commercial, en l'espèce la présentation de végétaux destinés à la vente dans un espace ouvert à la clientèle. C'est le sens de l'article 1381 CGI qui dispose en substance que les terrains non cultivés employés à un usage commercial, tels que « les dépôts de marchandises, etc. », sont bien soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et non pas à la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Réintégration d'un agent en fin de période de disponibilité

Fonctionnaire placé en disponibilité d'office du fait de l'absence de poste disponible. Agent involontairement privé d'emploi. Bénéfice de l'Allocation de Retour à l'Emploi (ARE).

• Conseil d'État, 1ère et 4ème chambres réunies, 14 février 2025, *Commune de Saint-Estève*, n° 493146

Mme A., attachée territoriale en charge du service de l'urbanisme de la commune de Saint-Estève, a été placée en position de détachement à compter du 1er août 2017 pour une période de cinq ans afin de pouvoir exercer la fonction d'assistante parlementaire auprès d'une députée des Pyrénées orientales. Mais, dès janvier 2018, cette députée a licencié Mme A. pour faute. Mme A. a aussitôt demandé au maire de Saint Estève de la réintégrer. Mais en l'absence d'emploi disponible, le maire lui a donné une réponse négative « *faute d'emploi vacant correspondant à son grade* ». Mme A. lui a dès lors demandé le bénéfice de l'ARE. Par un arrêté du 6 mars 2019, le maire a prononcé la mise en disponibilité rétroactive de Mme A. à compter du 13 février 2018, ce qui correspond à la date de sa demande de réintégration. Mme A. a refait une demande pour bénéficier de l'ARE. Faute de réponse, Mme A. a attaqué la décision implicite de refus du maire. Le Tribunal Administratif de Montpellier a annulé cette décision implicite du maire par un jugement du 30 décembre 2021. C'est contre ce jugement que la commune s'est pourvue en cassation. En l'espèce, le maire devait-il accorder l'ARE à Mme A. du fait de l'impossibilité de la réintégrer ?

« *3. Il résulte de ces dispositions qu'un agent titulaire d'une collectivité territoriale détaché auprès d'une administration ou d'un organisme d'accueil peut demander sa réintégration au sein de sa collectivité d'origine avant le terme initialement prévu de son détachement. Si la collectivité ne peut le réintégrer immédiatement sur un poste vacant correspondant à son grade, l'intéressé est placé en disponibilité d'office jusqu'à sa réintégration ou au plus tard jusqu'au terme initialement prévu de son détachement. Il ne perçoit pendant cette période aucune rémunération* ».

Le Conseil d'État juge que le maire ne pouvait pas refuser le bénéfice de l'ARE, même s'il est établi que son refus n'ait pas été en lien avec le licenciement à caractère disciplinaire dont a été l'objet Mme A. dans son éphémère détachement.

4. En second lieu, aux termes de l'article L. 5421-1 du Code du travail : " En complément des mesures tendant à faciliter leur reclassement ou leur conversion, les personnes aptes au

travail et recherchant un emploi ont droit à un revenu de remplacement dans les conditions fixées au présent titre ". L'article L. 5422-1 de ce code dispose que : " Ont droit à l'allocation d'assurance les travailleurs aptes au travail et recherchant un emploi qui satisfont à des conditions d'âge et d'activité antérieure, et dont : /1° Soit la privation d'emploi est involontaire, ou assimilée à une privation involontaire par les accords relatifs à l'assurance chômage mentionnés à l'article L. 5422-20 ; (...) ". L'article 2 du règlement général annexé à la convention du 14 avril 2017 relative à l'assurance chômage prévoit que sont notamment involontairement privés d'emploi les salariés dont la cessation du contrat de travail résulte d'un licenciement… ».

Rechute après un accident de service et prise en charge par l'administration

Rechute après un accident de service ou une maladie professionnelle. Imputation au service.

• Conseil d'État, 3ème et 8ème chambres réunies, 18 février 2025, avis contentieux, *M. B c/ Commune de Bourgoin-Jallieu*, n° 495725

Victime d'une rechute après un accident de service, M. B. a demandé au Tribunal Administratif de Grenoble d'annuler le refus du maire de lui octroyer la protection due en cas de rechute après un accident imputable au service. Avant de statuer sur le recours qui lui était soumis, le Tribunal Administratif de Grenoble a sollicité l'avis du Conseil d'État (article L 113-1 CJA) sur la question de savoir quelle est la date à retenir pour constituer les droits des agents victimes d'une rechute après un accident de service ou une maladie professionnelle.

« *5. Le droit des agents publics à bénéficier d'une prise en charge par l'administration à raison d'un accident ou d'une maladie reconnus imputables au service est constitué à la date à laquelle l'accident est intervenu ou la maladie a été diagnostiquée. Ce droit inclut celui de bénéficier à nouveau d'une telle prise en charge en cas de rechute, c'est-à-dire d'une modification de l'état de l'agent constatée médicalement postérieurement à la date de consolidation de la blessure ou de guérison apparente et constituant une conséquence exclusive de l'accident ou de la maladie d'origine… il convient, si de nouveaux troubles affectent le même agent après cette date, de rechercher si ces troubles proviennent de l'évolution spontanée des séquelles de l'accident ou de la maladie d'origine, en dehors de tout événement extérieur, et constituent ainsi une conséquence exclusive de cet accident ou de cette maladie…* ».

RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES PUBLICS

Pas de droit à la protection fonctionnelle pour les agents publics poursuivis devant la Cour des comptes

La société d'avocats requérante et Mme A. ont demandé au Conseil d'État d'annuler la note de la Secrétaire Générale du Gouvernement du 2 avril 2024 qui intime à l'ensemble des secrétaires généraux de ministères et aux directeurs juridiques de ne pas accorder la protection fonctionnelle aux agents qui seraient poursuivis devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes.

• Conseil d'État, 6éme et 5ème chambres réunies, 29 janvier 2025, *Mme A., Sté UGGC Avocats*, n° 497 840, conclusions (contraires) M. Nicolas Agnoux, rapporteur public

« *11. En premier lieu, d'une part, il résulte des dispositions citées au point 4 que la collectivité publique doit accorder une protection à ceux de ses agents qui font l'objet de poursuites pénales à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice de leurs fonctions. D'autre part, il résulte des dispositions citées au point 9 que les amendes infligées par la Cour des comptes n'ont pas le caractère d'une sanction pénale. La protection fonctionnelle instituée par l'article L. 134-4 du code général de la fonction publique ne saurait, dès lors, être accordée à un agent faisant l'objet d'une procédure sur le fondement des articles L. 131-1 et suivants du code des juridictions financières. Il suit de là que la société UGGC Avocats et Mme C... ne sont pas fondées à soutenir que la note litigieuse aurait méconnu la portée et le champ d'application de cet article en indiquant qu'il ne permettait pas d'accorder la protection fonctionnelle aux agents poursuivis devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes…* ».

La solution vaut pour l'ensemble des agents publics.

Le Conseil d'État exclut le droit à la protection fonctionnelle aux agents publics devant la Cour des comptes, tant au titre de l'article L 134-1 CGFP que du principe général du droit (PGD) révélé par l'arrêt CE, Section, 26 avril 1963, centre hospitalier de Besançon, Rec. p 243.

- L'article L 134-1 CGFP organise la protection fonctionnelle des agents publics en position de victime (injures, diffamation, voies de fait, etc.) mais également des agents publics à qui une faute de service ou une faute personnelle non détachable du service peut être opposée. La limite est donc celle de la faute personnelle détachée du service. Mais, pour le Conseil d'État, la mise en cause en d'un agent public en sa qualité de gestionnaire public devant la juridiction financière n'entre pas dans le champ du régime législatif de la protection fonctionnelle.

- Le Conseil d'État n'entend pas étendre le bénéfice de la protection fonctionnelle « principe général du droit », d'autant plus que le Conseil Constitutionnel, dans sa décision QPC 11 octobre 2024, a dénié à la protection fonctionnelle la qualité de Principe Fondamental Reconnu par les Lois de la République (PFRLR), ce qui lui aurait conféré une valeur au minimum supra législative.

Le Conseil d'État n'exclut pas, cependant, que la collectivité apporte volontairement son soutien juridique, technique ou humain à l'agent public, mais la collectivité ne peut pas décider de prendre à sa charge l'amende qui est susceptible de lui être infligée par la juridiction financière.

« *…Toutefois, lorsqu'un agent public est mis en cause devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes dans le cadre du régime de responsabilité des gestionnaires publics prévu aux articles L. 131-1 et suivants du code des juridictions financières, s'il est toujours loisible à l'administration de lui apporter un soutien, notamment par un appui juridique, technique ou humain dans la préparation de sa défense, ce principe n'impose pas à la collectivité publique de lui accorder une protection. Par suite, la société UGGC Avocats et Mme C... ne sont pas fondées à soutenir que la secrétaire générale du Gouvernement aurait méconnu le principe général du droit à la protection fonctionnelle en estimant qu'un agent poursuivi devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes n'était pas fondé à s'en prévaloir…* ».

Le refus du droit à la protection fonctionnelle pour les agents publics dans le cadre de leur responsabilité en qualité de gestionnaire public est cohérent avec l'esprit de la réforme : rompre avec l'assurabilité du risque, ne pas créer de couverture possible du risque par la collectivité publique.

RESPONSABILITÉ PUBLIQUE

Travaux de curage d'une rivière non réalisés afin de se conformer aux objectifs de la politique GEMAPI

• Conseil d'État, 7ème chambre, 18 décembre 2024, *Syndicat Mixte des bassins versants du Réart (SMBVR)*, n° 491 092

Mme B…, agricultrice, exploite des champs au bord du Réart, une rivière de 35 kilomètres qui aboutit en delta dans l'étang du Cannet (Pyrénées-Orientales). Certaines de ses parcelles ayant été inondées entre 2014 et 2020, Mme B… a réclamé au Syndicat Mixte une indemnité de nature à réparer le préjudice qu'elle a estimé à plus de 220 000 euros. Elle soutient que l'absence de curage du Réart a entrainé l'inondation qui a causé son préjudice. Le Tribunal Administratif de Toulouse a rejeté son recours en jugeant que le syndicat mixte n'avait pas commis de faute, mais la CAA de Toulouse, elle, a retenu que l'abstention du syndicat mixte constituait une faute qui justifiait à la fois une réparation indemnitaire et des travaux d'endigage au droit de la propriété de Mme B. Le syndicat mixte et l'État ont conclu un contrat de bassin : c'est délibérément que le syndicat mixte s'est abstenu de curer la rivière, conformément au contrat de bassin, pour restaurer le delta à son embouchure et empêcher ainsi le comblement de l'étang (une des priorités du contrat de bassin). Le comblement de l'étang causerait des inondations bien plus graves. C'est donc un mal pour un bien !

« *…Dès lors, d'une part, que les objectifs ainsi poursuivis sont conformes à ceux fixés par les dispositions du code de l'environnement, notamment son article L. 211-7, pour l'exercice de la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations et, d'autre part, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier soumis aux juges du fond que ce choix de gestion du Réart ne serait pas de nature à permettre l'atteinte de ces objectifs, en retenant l'absence de curage du Réart était constitutif d'une faute du syndicat dans l'application de ces dispositions, la cour a inexactement qualifié les faits…* ».

Pour le Conseil d'État, le syndicat mixte n'a fait que se conformer au contrat de bassin et son abstention répond aux objectifs de l'article L 211-7 du code de l'environnement. Les agences de l'eau, qui mettent en œuvre des programmes d'intervention de six ans, guident très largement les politiques locales par leurs aides, qui peuvent être conséquentes, liées aux priorités des programmes pluriannuels (durant la période 2019-2024, ce sont 13 753 hectares de zones humides qui ont été préservés ou restaurés). Les opérateurs, dont les syndicats, qui mettent en œuvre les contrats de bassin, sont très sensibles à ces aides.

Par Sonia GUELTON (1)

Risques climatiques : comment les collectivités locales sont concernées, jusqu'où ?

L'actualité relance les réflexions, anciennes, sur la montée des risques climatiques et le besoin d'intervenir. Il suffit, pour l'attester, de mentionner les inondations à Valence (Espagne), les éboulements en Savoie, les effondrements qui se multiplient sur les littoraux (Côte d'Opale, Finistère, Vendée, Méditerranée...), mais aussi l'importance et le nombre croissant des feux de forêt, et l'impact des retraits-gonflements des argiles sur les constructions. Si les phénomènes climatiques s'inscrivent dans une perspective de long terme, avec des événements identifiés depuis longtemps, leur intensité ne permet plus de les maintenir à l'écart, dans un angle mort de la mémoire collective. L'objet de cet article est de rappeler leur impact pour les collectivités territoriales. Elles prennent leur part du coût des dommages, de la prévention ou de l'atténuation à côté de l'État, des propriétaires, et des assureurs. Dans cette première partie, il s'agit d'identifier l'importance des risques et des coûts. Une seconde partie le mois prochain, s'intéressera aux mesures prises par les collectivités territoriales et interrogera les possibilités de partages des coûts.

La multiplication des catastrophes liées au climat et l'ampleur des sinistres qui en résultent ne sont plus à démontrer. Le 6ème rapport du GIEC (2023) décline les différents aléas auxquels les populations sont soumises, avec les zones concernées par l'aggravation des risques dans le passé et en prospective. L'Union Européenne a établi une « nomenclature » des risques, selon qu'ils sont liés à l'élévation de la température (vagues de chaleur, feux), au vent (cyclones, tempêtes), à l'eau (sécheresse, précipitations, inondations, submersion) ou aux masses solides, essentiellement les sols (érosion, affaissements, glissements de terrain). Elle a également posé un cadre pour évaluer les actions menées relativement aux objectifs environnementaux. Avec un regard complémentaire lié aux sinistres, qu'ils sont amenés à couvrir, les assureurs évaluent une forte montée du risque de dérèglement climatique qu'ils placent au premier rang des menaces pour la société française (France assureurs, 2025). Ce faisant, ils mettent en avant l'importance des montants en jeu.

La Cour des comptes remet le sujet à l'ordre du jour (2024 volume 1 du rapport public annuel sur *L'action publique en faveur de l'adaptation au changement climatique ; 2025, rapport sur L'aménagement du littoral méditerranéen face aux risques liés à la mer et aux inondations) alors que plusieurs rapports des chambres régionales avaient déjà souligné les risques pour les collectivités locales (par exemple en 2024, Collectivité de Corse, l'action pour la prévention des risques et la protection environnementale du littoral de la Corse, et en 2017, Les collectivités littorales face aux défis de l'urbanisation et de la montée des risques naturels*) sans compter les rapports d'observations.

Une prise de conscience des coûts entrainés par les risques climatiques

Le suivi des événements liés aux changements climatiques en France (2) identifie les risques hydrologiques (inondations et submersion) comme premier facteur de catastrophe naturelle (56 %) à côté des mouvements de terrains (17 %) du retrait – gonflement des argiles (17 %) et des phénomènes atmosphériques (tempêtes et feux ou incendies 8 %).

Si les tempêtes et les inondations sont le phénomène climatique le plus fréquent depuis 40 ans (1982-2022), elles ont un impact relativement faible sur la vie humaine (en nombre de décès), mais un coût collectif élevé : 15 milliards d'euros pour les tempêtes Lothar et Martin (d'Ouest au nord-est de la France, 1999), 5 milliards pour la tempête Klaus (dans les Landes - 2009), 2,5 milliards pour la tempête Xynthia (2010) 1,5 milliard pour les crues du Rhône en 2003. Sur ces totaux, une partie des coûts est prise en charge par les assurances et une partie par l'État (3) ; les particuliers et les entreprises supportent également une partie des frais, soit en franchise d'assurance ou non déclarées soit par des pertes économiques indirectes.

Les assureurs estiment que les dommages causés par les intempéries liées aux tempêtes, à la grêle et à la neige sont les plus lourds ces dernières années : 1,1 milliard en moyenne par an depuis 2016. Ils situent les dommages liés aux inondations et à la sécheresse à un niveau inférieur (600 millions d'euros de « sinistralité (4)» par an pour les sinistres dus aux inondations et à 610 M€ pour les sinistres dus à la sécheresse) tandis que les autres risques entrainent en moyenne des conséquences financières moindres (107 millions d'euros par an).

Un autre mode d'observation des risques climatiques consiste à s'intéresser à la part de la population exposée. Si le risque inondation concerne (selon le SDES et ONRN) 27 % de la population et 85 % des communes (bien que de façon très variable), le risque de submersion est évidemment plus concentré sur 2,2 % de la population française et 6 % des communes (en 2019). Nombre de ces communes (2 560) sont aussi densément peuplées, ce qui accentue les dommages. Le second risque, largement répandu, est celui lié au retrait-

(1) L'auteur remercie le SNDGCT pour l'organisation d'un échange qui a permis de préciser la réalité des risques à l'échelle des communes et des intercommunalités.

(2) Sdes et ONRN, 2024.

(3) Les données identifient le coût pris en charge par l'État via le fonds Cat'Nat, la contribution des collectivités territoriales n'est pas clairement mentionnée, on peut comprendre qu'elle se situe partiellement chez les assurances pour les dommages assurés et partiellement hors des comptes.

(4) Coût des dommages assurés non compris les indemnités catastrophes naturelles et assurances automobile

gonflement des argiles du fait de la sécheresse. 48 % des communes y sont fortement exposées, avec un impact notoire sur les bâtiments. Parmi les autres risques naturels, ceux liés aux feux de forêt sont également très répandus, touchant 6 870 communes, soit une commune sur cinq. L'impact sur les populations dépend de la proximité des zones habitées aux forêts. S'il parait croissant, ce risque reste paradoxalement encore peu renseigné.

Les autres risques climatiques, comme les cyclones ou les éruptions volcaniques, peuvent être importants en intensité et en dommages. Mais ils restent, encore aujourd'hui, moins fréquents pour les premiers ou très concentrés spatialement pour les seconds.

Une appréciation variable des risques climatiques

Cette analyse par les chiffres masque les différences de sensibilité des territoires face à l'émergence des risques climatiques. Des enquêtes sont faites pour apprécier cette sensibilité : auprès des collectivités territoriales (travaux du SNDGCT) auprès des assureurs (France Assureurs, 2025), auprès des populations riveraines (Naud, 2024) et auprès des Français (enquête nationale dans Sdes/ ONRN, 2024). Elles distinguent la conscience du risque de son appréciation. Il apparait que la conscience du risque reste inégale selon les personnes concernées, mais aussi inégalement appréciée par les institutions.

Les ménages tendent aussi bien à sous-évaluer qu'à surévaluer le risque selon leur histoire personnelle, leur localisation et leurs activités. La survenance d'un évènement a un effet déclencheur majeur sur leur prise de conscience, mais leurs intérêts propres les amènent à réagir diversement. La protection de leur propriété et plus encore de leur activité économique est souvent à l'origine d'un déni.

Les institutions, quant à elles, sont totalement impliquées dans la réalité des risques et prennent des mesures pour les atténuer, ou en réduire les impacts. Pourtant, elles ont des logiques internes qui structurent leur raisonnement et les poussent vers des dimensionnements spécifiques des risques. Les statistiques du ministère (Sdes/ONRN ibid.) n'ont pas la même nomenclature des risques que les assureurs et ne recouvrent pas les mêmes sphères d'intervention. Elles sont classées par type de phénomène naturel : aléas hydrologiques, aléas terrestres ou phénomènes atmosphériques. De leur côté les assureurs sont marqués par la structure des contrats d'assurance, qui imposent une segmentation corrélative (responsabilité civile, dommages aux biens, aux automobiles, catastrophe naturelle…). Les collectivités territoriales ont des raisonnements plus transversaux qui visent en premier lieu la sécurité des personnes et des biens. Elles organisent la gestion des risques en fonction de leurs responsabilités légales. À l'échelle des communes et des EPCI, on peut rappeler les obligations de police et de sécurité civile avec notamment la mise en place de plans (inter)communaux de sauvegarde (PCS ou PICS), la rédaction d'un document d'information communal sur les risques majeurs (Dicrim), d'un Plan climat-air-énergie territorial (PCAET), d'un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI), qui s'imposent tous dans la rédaction des PLU ou PLUi. Mais beaucoup de collectivités territoriales vont au-delà de leurs obligations en s'impliquant auprès du public pour les informer et accroitre leur réactivité. Il reste que ces actions varient selon la taille des communes (certaines obligations ne concernent que les communes les plus peuplées) ou résultent d'un engagement volontaire. D'autres manquent de moyens alors que les tensions budgétaires imposent des arbitrages. Le rapport de la Cour des comptes (2024) souligne cette inégale prise en charge avec des inactions dans certains cas, mais aussi une mobilisation forte dans d'autres.

Une spécificité territoriale en Outre-mer

Les territoires ultramarins sont des territoires à haut risque qui méritent des analyses appropriées que nous n'abordons pas aujourd'hui en raison de leurs spécificités liées à leurs positionnements géographiques sur toute la planète, Amérique du Sud, océans pacifique, indien, atlantique et antarctique.

Pour caractériser ces spécificités, rappelons que 4 % de la population française vit dans les territoires ultra-marins. Étant donné leur situation géographique, ils sont majoritairement exposés aux risques climatiques de grande ampleur, en particulier les cyclones et leurs phénomènes associés (vents, houle, pluies torrentielles, inondations, submersion marine et glissements de terrain) [5]. Non seulement le nombre d'événements climatiques est important, mais l'impact est élevé pour les populations très concentrées sur les littoraux et dont une grande partie a des revenus très faibles. Ces territoires cumulent ainsi une multiplication des aléas (en fréquence), mais aussi une plus grande vulnérabilité à ces aléas (en intensité).

Selon l'observatoire, les territoires ultra-marins sont touchés par les cyclones et les tsunamis et par les séismes, avec des intensités très élevées. Pourtant, les changements climatiques n'ont jusqu'à présent pas engendré une accélération des événements volcaniques. Ils conduisent essentiellement à aggraver la fréquence et la force des cyclones (particulièrement Mayotte, la Réunion, la Guadeloupe et la Martinique,) et des submersions marines (Mayotte, La Réunion, Polynésie). Ils révèlent également un nouveau risque lié à la présence d'algues sargasses depuis 2018 aux Antilles.

La spécificité des territoires ultra-marins en matière de risque tient beaucoup à la force des événements et à la pauvreté locale et à la nature de l'habitat, dont l'actualité récente rend compte. Elle tient également à des régimes fonciers parfois peu stabilisés, marqués par des pratiques locales diverses et contradictoires, souvent conflictuelles (Jacques, 2024). La structure de la propriété avec un grand nombre de propriétés en indivision - avec, par exemple à La Réunion, une moyenne de 90 et 130 héritiers par indivision -, l'importance des constructions sans titre, dites illicites, rendent délicates la définition et les délimitations des responsabilités en termes de gestion des risques et d'adhésion des populations. Il s'en suit une grande inégalité dans les mesures d'anticipation et de prévention, avec une grande difficulté corollaire à répartir les coûts (Kamardine et Vuilletet, op. cit.)

(5) Kamardine et Vuilletet (2024).

Un coût partagé

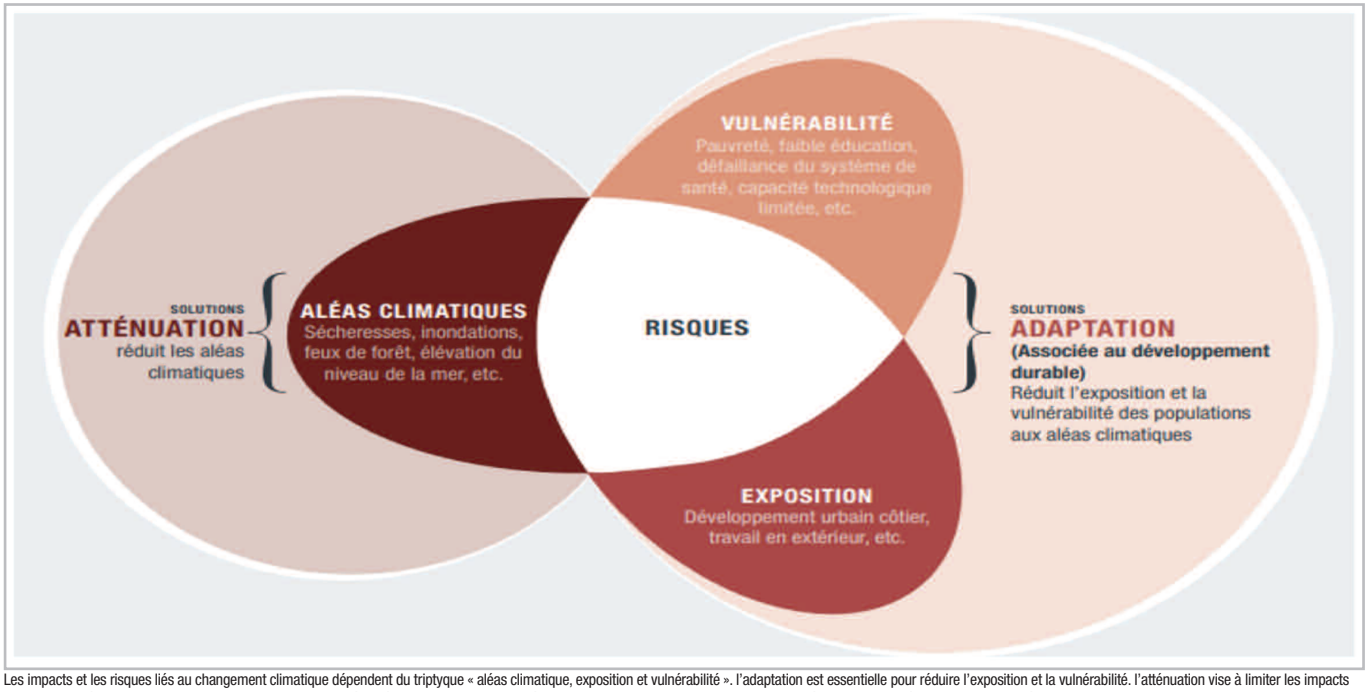
De nombreuses analyses se sont penchées sur le coût des catastrophes climatiques. Les approches divergent selon le point de vue et selon les priorités des territoires étudiés. Mais elles se rejoignent autour des composantes de ce coût : le coût des dommages en cas d'événement et la prise en charge par les personnes et institutions impactées, les assurances et les pouvoirs publics, et les coûts des mesures d'anticipation, de prévention ou d'atténuation des impacts. Nombre d'articles ont déjà engagé la réflexion dans la lettre. Déjà en 2023 (*LFT n° 389*) H. Daudignon et Y. Doyen ont souligné le risque de crédit que fait peser le risque climatique sur les communes françaises. L'Institut de l'Économie pour le Climat, examine le partage du financement des dépenses climat (*LFT n° 401* - septembre 2024). P. Hernu discute l'élaboration des budgets verts des collectivités territoriales (*LFT n° 402* - octobre 2024). La Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté propose un audit flash sur l'assurabilité des collectivités territoriales (*LFT n° 406* - février 2025).

De façon schématique, les évènements climatiques touchent trois niveaux de dépenses directes auxquelles il faut ajouter les pertes et les coûts indirects liés aux baisses d'activité et aux traumatismes consécutifs qui ne sont pas souvent répertoriés.

Ceux qui participent directement aux coûts des dommages sont les assureurs lorsque les personnes et les institutions ont souscrit une assurance, et dans la limite des clauses prévues. En particulier, les franchises limitent le montant des indemnités et restent à la charge de l'assuré. Certaines réparations peuvent également ne pas être couvertes. Les contrats peuvent aussi prévoir un montant maximum d'indemnisation. Pour 2022, les assureurs déclarent un montant d'indemnisation des dommages liés aux aléas climatiques pour la France de 7,6 milliards d'euros (non comprises les indemnités liées aux catastrophes naturelles, mais avec les indemnités pour perte de récoltes).

Lorsque l'évènement est déclaré comme « catastrophe naturelle » l'indemnisation est assurée par un fonds dit « Cat'NAT ». Il s'agit d'un fonds national constitué d'une surprime collectée sur les contrats d'assurance de dommages. Seuls les biens garantis par une assurance dommages pourront alors bénéficier d'une indemnisation. En revanche, les frais de relogement d'urgence et les pertes d'exploitation consécutifs aux dommages directs peuvent être pris en charge par le fonds. Comme pour les indemnités d'assurance, l'indemnisation se fait moyennant une franchise dont le montant varie selon la nature de l'assuré, et certaines limites. En particulier, les collectivités territoriales ne peuvent pas bénéficier de l'indemnisation si elles n'ont pas établi un plan de prévention des risques, en ou rien 2 reconnaissances catastrophe naturelle tous les 5 ans. Pour les biens pour lesquels des travaux de prévention ont été prescrits par un PPR, l'indemnisation ne sera versée que si les travaux ont été réalisés dans un délai de 5 ans. Les indemnités versées lors des catastrophes naturelles sont évaluées entre 3,5 et 4,1 milliards d'euros en 2022 (bilan 2024 de la CCR).

La collectivité locale est extrêmement mobilisée lors des événements, et ce à plusieurs titres. Elle est en premier lieu sur le terrain pour assurer la sécurité des biens et des personnes et engage des dépenses d'urgence en cas de sinistres : hébergement, d'urgence, mise en sécurité, surveillance de police… Elle est également concernée sur les dommages à ses propres équipements. Les assurances peuvent intervenir, mais les contrats sont de plus en plus difficiles à obtenir (le taux de réponse aux appels d'offre est très faible) et les primes d'assurance en forte augmentation (Chretien et Pages, 2024). Daudignon et Doyen (op.cit.) rappellent que « *les inondations du var ont occasionné un coût moyen pour les collectivités touchées estimé entre 150 € et 250 € par habitant* ». Parallèlement, la collectivité locale prend des mesures d'atténuation/ anticipation pour réduire le risque et d'adaptation/ prévention pour réduire l'exposition aux aléas climatiques (voir le graphique ci-dessous).



Les impacts et les risques liés au changement climatique dépendent du triptyque « aléas climatique, exposition et vulnérabilité ». l'adaptation est essentielle pour réduire l'exposition et la vulnérabilité. l'atténuation vise à limiter les impacts physiques du réchauffement climatique. Le chapitre 3 de ce résumé pour enseignants, qui présente des mesures pour le climat, examine en détail les possibilités d'adaptation et atténuation.
Inspiré du Résumé à l'intention des décideurs du groupe de travail 2 (en anglais).
https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf

Elle mène en premier lieu des actions d'information et de sensibilisation du public aux risques susceptibles de survenir. La question reste délicate alors que la connaissance même des risques est incertaine et que les populations ne sont pas toujours prêtes à entendre des discours qui les inquiètent alors que « tout va bien » ! Elle travaille en étroite collaboration avec les autres collectivités territoriales (EPCI, département), mais aussi avec les services de l'État (sécurité civile, agences de l'eau, Office national des eaux et forêt…) ou les entreprises de services urbains impliquées dans la gestion de l'eau, de l'électricité, ou d'autres institutions publiques comme les hôpitaux… Elles peuvent percevoir des aides pour mener ces actions qui pèsent de plus en plus lourdement sur leur budget.

Un Fonds de prévention des risques naturels majeurs (fonds Barnier) a été créé en 1995 pour soutenir les actions de prévention des risques naturels : délocalisation des biens exposés (acquisition - expropriation), ouvrages de protection contre les inondations, régulation de l'urbanisme (mise en place de plans de prévention des risques naturels), adaptation des bâtiments existants, mise en sécurité contre les risques gravitaires (avalanche, mouvement de terrain) information du public, et amélioration de la connaissance des risques. Peuvent en bénéficier les personnes physiques, les personnes morales et les collectivités territoriales, sur des actions ciblées. Le fonds est abondé par des surprimes sur les contrats d'assurance et par le budget de l'État. Il a engagé environ 200 millions d'euros en 2020. Les actions sont souvent cofinancées en premier lieu par les collectivités territoriales elles-mêmes. Le rapport de la CCR évalue à 47 % les cofinancements pour 2020, dont la majorité provient des collectivités territoriales.

Projets acceptés et aide apportée, par mesure, 2023 (extrait)

Mesure	Nbre de dossiers	Coût total des projets (M€)	Aide du fonds vert (M€)	Taux de subvention (%)
Prévention des inondations	400	235,6	45,4	19 %
Appui aux collectivités de montagne soumise à des risques émergents	94	39,3	13,0	33 %
Renforcement de la protection des bâtiments contre les vents cycloniques	6	13,3	1,4	10 %
Prévention des risques d'incendies de forêt et de végétation	483	68,9	31,3	45 %
Accompagnement pour l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte	36	20,2	12,0	59 %

Source : *Bilan fonds vert pour 2023, DGALN.*

D'autres fonds nationaux ou régionaux et d'autres dotations peuvent être mobilisés. Depuis 2023, le fonds vert permet de subventionner les actions en faveur de l'adaptation au changement climatique, qui est un des 4 axes d'intervention ciblés par le fonds. Le tableau montre l'importance des fonds alloués en 2023 pour quelques-unes des mesures. Le principe d'une articulation des aides avec celles de l'Union Européenne, de l'ADEME, des agences de l'eau et celles des régions, par exemple, est de mise.

Les personnes privées (ménages et entreprises) supportent aussi le coût du risque. Les rapports soulignent que l'évaluation globale du coût des évènements climatiques est mal connue (Rapport public annuel de la Cour des comptes 2024). Tout un pan de l'articulation des responsabilités et des coûts reste à mettre en évidence de façon à organiser et optimiser les actions à mener pour se prémunir contre les risques climatiques.

Conclusion

Les risques climatiques surviennent à un rythme et avec des intensités croissantes. Les dommages qui en résultent évoluent de même. Les changements climatiques sont une des causes de cette augmentation, mais la répartition de la population et ses implantations sur les territoires accentuent le phénomène. Trois phases d'interventions sont à identifier. La première survient avec l'événement climatique : il s'agit de prendre des mesures de protection. Cette phase est d'autant plus sensible que les événements climatiques ont un caractère très aléatoire et largement imprévisible malgré les avancées scientifiques et technologiques récentes. La seconde consiste en la réparation des dommages. Les statistiques en présentent une partie, mais en ignorent d'autres. En particulier, les coûts privés restent largement ignorés. Il reste à identifier « la face cachée de l'iceberg ». La troisième étape, qui devrait arriver avant la première, est celle de l'anticipation et de la prévention. Force est de constater qu'il reste des efforts à accomplir.

Nous reviendrons sur ces étapes et les procédures mises en place ou envisagées, dans la seconde partie de l'article, le mois prochain.

RÉFÉRENCES

• CEREMA (2021- 2024) Dossier « Développer la culture du risque dans les territoires », consulté le 26/02/2025 https://www.cerema.fr/fr/actualites/developper-culture-du-risque-territoires-dossier

• Chrétien A. et Dages J.Y (2024) *L'assurabilité des biens des collectivités locales et de leur groupement : état des lieux et perspectives*, rapport au gouvernement.

• France assureurs (2025) 8ème Cartographie prospective de l'assurance https://www.franceassureurs.fr/wp-content/uploads/fa_cartographie-prospective-2025.pdf

• Jacques M. (2024) *Foncier outre-mer : relever ensemble les défis*, Sénat, Rapport d'information n° 206 (2024-2025).

• Kamardine M. et G. Vuilletet (2024) *La gestion des risques naturels majeurs dans les territoires d'outre mer*, Rapport n° 2659 de l'Assemblée nationale https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cerisnatom/l16b2659-ti_rapport-enquete.pdf

• Krien, N. et Michel-Guillou, É. (2014) Place des risques côtiers dans les représentations sociales du cadre de vie d'habitants de communes littorales. *Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale*, Numéro 101(1), 101-122. https://doi.org/10.3917/cips.101.0101.04870818v1/file/121086_VANGREVELYNGHE_2024_archivage.pdf

• Langreney Th., Le Coeannet G. et Merad M. (2023) *Adapter le système assurnatiel français face à l'évolution des risques climatiques*, Rapport de mission au gouvernement.

• Naud A. (2024) *S'adapter aux risques littoraux : De la perception à l'adaptation, au travers des différentes temporalités du risque*, Thèse en Psychologie. Nantes Université.

• Service des données et statistiques (SDES) du Commissariat général au développement durable et Observatoire national des risques naturels (ONRN) (2024) *Chiffres clés des risques naturels* Édition 2023 https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-risques-naturels-2023/

• Sudre N. (2024) Les enjeux de la loi Climat et résilience en matière de recul du trait de côte (intervention à la table ronde sur les enjeux de la loi Climat et résilience en matière d'urbanisme). Revue *Lexsociété*, https://hal.science/hal-04457019v1/document

BULLETIN D'ABONNEMENT

LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

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

1 an, 11 numéros papier
+ 1 ou 2 fiches techniques par numéro
+ 1 accès numérique (base documentaire) sur www.financierterritorial.fr
au prix de 585,70 HT - **598 € TTC**

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

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

Infodium - SAS au capital de 4 200 euros - Siret : Paris B 494 345 309 00038 - 69, avenue des Ternes 75017 Paris - tél : 09 81 07 95 76 - Tarif applicable en 2025.

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

Etudes et statistiques

Les dépenses de voirie des collectivités entre 2013 et 2023

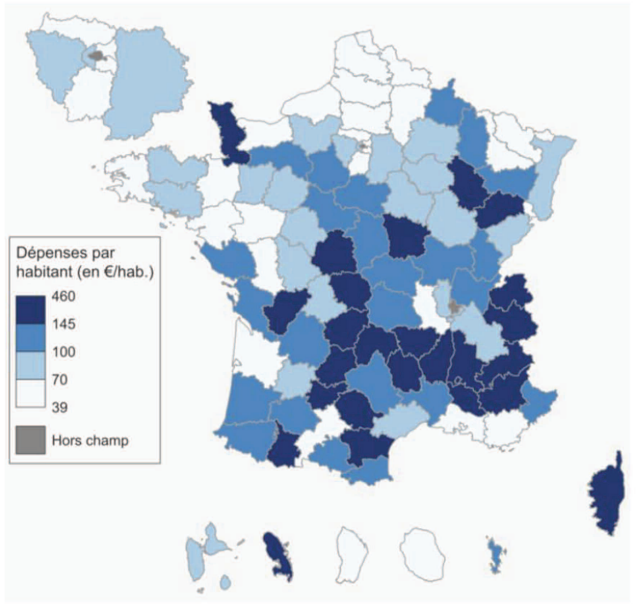
La DGCL a publié en février son Bulletin d'information statistique (BIS) n° 192, consacré à l'évolution des dépenses de voiries des départements et du bloc communal (strate supérieure à 3 500 habitants) entre 2013 et 2023.

La gestion de plus d'un million de kilomètres de voirie par les départements ou le bloc communal représentait un coût de 13,3 Md€ en 2023. Il s'agit du premier poste de dépense d'investissement des départements.

Les dépenses totales de voirie des départements 2023 atteignent 5,8 Md€. Après avoir baissé entre 2013 et 2016, les dépenses de voirie départementales ont progressé pour rejoindre leur niveau initial. En revanche, la part des dépenses de voirie diminue, passant de 8,9 % du budget 2013 à 7,6 % en 2023.

Ramenées par habitant, les dépenses de voirie pèsent davantage dans les territoires ruraux (119,9 € par habitant, contre 69,5 € par habitant pour les territoires urbains). Ramenées au kilomètre, à l'inverse, les dépenses sont proportionnellement plus importantes dans les départements urbains (57 475 € par kilomètre dans les départements urbains, contre 10 595 € par kilomètre dans les départements ruraux).

Dépenses totales de voirie par habitant des départements ou CTU en 2023 (€/hab.)

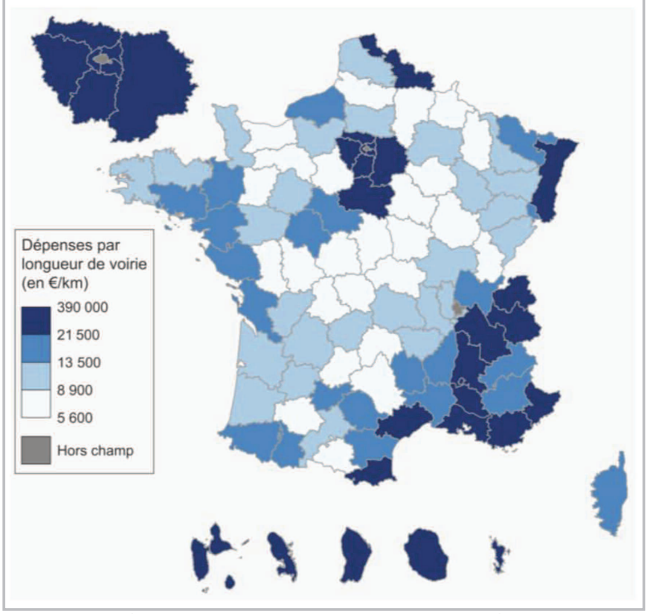


Source : *DGCL. Données DGFiP, budgets principaux. Insee, recensement de la population (population totale).*

Concernant la voirie du bloc communal, un fort pic de dépense est constaté en 2019 (+ 23 % par rapport à 2017), avant d'atteindre un point bas en 2021, puis d'augmenter à nouveau (+ 25 % en 2023 par rapport à 2017), en lien avec le cycle électoral.

Des spécificités sont cependant identifiées dans l'étude : le

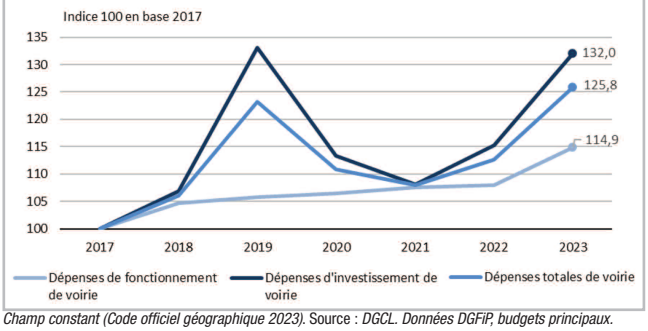
Dépenses de voirie par longueur de voirie des départements ou CTU en 2023 (€/km)



Source : *DGCL. Données DGFiP, budgets principaux. DGCL, longueur de voirie (données provisoire en 2023).*

fort niveau de construction de logements induit une hausse importante des dépenses de voirie ; de même, les dépenses de voirie ont davantage augmenté pour les communes et EPCI situés dans les couronnes périphériques des pôles d'attractivité que pour ces derniers.

Dépenses de voirie par longueur de voirie des départements ou CTU en 2023 (€/km)



Champ constant (Code officiel géographique 2023). Source : *DGCL. Données DGFiP, budgets principaux.*

Rapports

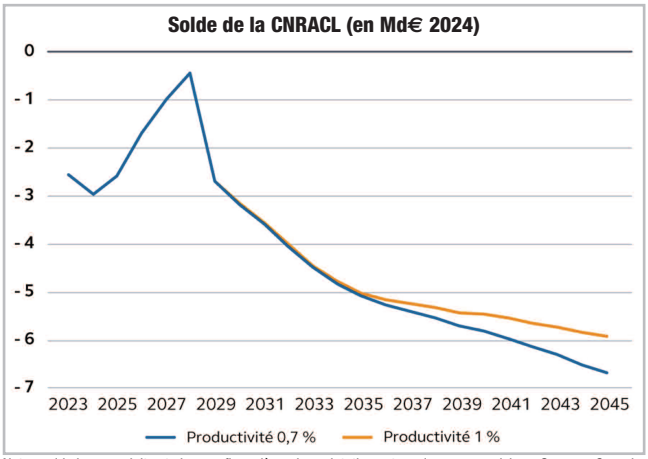
Rapport de la Cour des comptes sur la situation financière et perspectives du système de retraites

Dans une communication au Premier ministre en date du 20 février 2025, la Cour des comptes se prononce sur les perspectives du système de retraite. Elle anticipe un déficit significatif à horizon 2045, du fait de l'évolution du régime général mais également de la CNRACL (- 6,7 Md€ en 2045).

Un développement spécifique concerne les perspectives de la CNRACL, dont la situation est qualifiée de « critique ». La dégradation rapide du ratio entre cotisants et retraités de ce régime (3,3 en 2002 et 1,6 en 2023), ainsi qu'une plus forte

proportion de pensions d'invalidité que dans les autres régimes et une contribution nette à la compensation entre régimes expliquent ce déficit. La Cour relève également le financement par les cotisations CNRACL de droits non redistributifs, comme les majorations pour enfants, qui sont financées dans d'autres régimes par des transferts dédiés.

Selon la Cour des comptes, l'augmentation de 13 points du taux de cotisation des employeurs entre 2024 et 2028 ne permettra que de ralentir la progression du déficit, mais non de le résorber. Cette augmentation rapporterait 6,6 Md€ en 2028, permettant de presque équilibrer à cette date la caisse. Mais pour autant, les dépenses augmentant plus vite que les ressources, le déficit s'accroitrait dès 2029, pour atteindre - 5 Md€ en 2035 et - 6,7 Md€ en 2045. À cette date, le ratio entre cotisants et retraités ne serait plus que de 1,1.



Note : solde hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions. Source : *Cour des comptes, projections actualisées par le secrétariat général du COR.*

La dette de la CNRACL s'élèverait ainsi à 50 Md€ en 2035 et 125 Md€ en 2045. Les près de 100 Md€ prélevés sur les comptes de la CNRACL au profit de la compensation démographique aux autres régimes depuis 1974 ne sont pas évoqués par la Cour. Relevons cependant que, bien qu'étant un des régimes les plus en difficultés financièrement, la CNRACL contribue toujours à la solidarité envers les autres régimes.

Après un précédent rapport inter-inspections de l'État sur la CNRACL, publié en septembre 2024, nul doute que ces éléments viendront alimenter les réflexions du Gouvernement et des partenaires sociaux lors de prochaines discussions sur les retraites.

Législation et réglementation

Promulgation de la loi de finances

Par sa décision n° 2025-874 DC du 13 février 2025, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur une non-conformité partielle de la loi de finances pour 2025. Il a reconnu non-conforme à la Constitution dix articles de la loi, mais n'a pas censuré les principales dispositions intéressants les collectivités, notamment le gel de la TVA et le « Dilico ».

Sa décision a ouvert la voie à la promulgation de la loi de finances le lendemain. Cette dernière est désormais référencée comme la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

Prochaines échéances fiscales

La notification des états 1259 (bases et produits prévisionnels de fiscalité) devrait être effectuée autour du 15 mars sur le Portail internet de la gestion publique. Les bases prévisionnelles de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires correspondront aux bases définitives 2024, minorées des dégrèvements prononcés jusqu'au 10 janvier 2025, et revalorisées de 1,7 %.

La date limite de vote des taux de fiscalité locale (THRS, TFPB, TFPNB, CFE, TEOM, GEMAPI) est fixée au 15 avril, à la condition que l'état 1259 ait été notifié avant le 31 mars. Si la notification s'est faite ultérieurement, un délai supplémentaire de 15 jours est prévu. Le vote doit faire l'objet d'une délibération distincte de celle du vote du budget.

Modification du régime de franchise en base de TVA au 1er janvier

La loi de finances pour 2024 avait transposé la directive 2020/285 du 18 février 2020, relative notamment à la franchise en base de TVA. Ce dispositif a été harmonisé au niveau communautaire.

Cette transposition est modifiée à nouveau par l'article 32 de la loi de finances pour 2025 qui fixe un seuil de franchise unique aux différentes activités (25 000 € pour le chiffre d'affaires de l'année précédente, et 27 500 € pour l'année en cours), applicable à partir du 1er mars 2025. C'est un abaissement par rapport aux seuils existants.

Face à la contestation des petites entreprises, le Gouvernement a annoncé une suspension de cette mesure dans l'attente d'une concertation. Les collectivités utilisant cette disposition devront être vigilantes sur les modalités d'application définitives de ce dispositif.

Décret n° 2025-10 du 3 janvier 2025 relatif aux modalités de compensation des pertes de ressources de taxe foncière sur les propriétés bâties des entreprises subies par les communes et les EPCI

Ce décret précise les critères d'éligibilité pour prétendre bénéficier d'une compensation de l'État en cas de perte importante ou exceptionnelle de TFB, du fait du départ d'une entreprise et de la destruction des locaux. L'aide de l'État, dégressive sur 3 ans, est limitée aux collectivités qui subissent, de manière cumulative, une perte de base de la taxe foncière sur les propriétés bâties des entreprises supérieure ou égale à 10 % par rapport à la base de l'année précédente et une perte de produit supérieure ou égale à 2 % de ses recettes fiscales. Une enveloppe de 3 M€ est prévue au budget de l'État.

Article

La production de compte en cas de gestion de fait

L'ordonnance du 23 mars 2022 instaurant le nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics a confirmé, par l'article L 131-15 du code des juridictions financières, l'infraction de gestion de fait qui, dans l'ancien régime sur la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public, était régie par le paragraphe XI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963.

Le passage d'un régime à l'autre interroge sur la production du compte de la gestion de fait par les personnes sanctionnées au titre de celle-ci et sur la possibilité d'une double peine d'amende pour la commission de l'infraction et pour l'absence de production du compte de la gestion de fait.

Dès lors, la lourdeur des peines encourues interroge aussi sur la possibilité des personnes poursuivies de couvrir leur responsabilité.

Paul Hernu, *Finances Hospitalières* de mars 2025.

BULLETIN D'ABONNEMENT

LA LETTRE DU FINANCIER TERRITORIAL

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

1 an, 11 numéros papier + 1 ou 2 fiches techniques par numéro + 1 accès numérique (base documentaire) sur www.financierterritorial.fr
au prix de 585,70 HT - **598 € TTC**

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

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

Infodium - SAS au capital de 4 200 euros - Siret : Paris B 494 345 309 00038 - 69, avenue des Ternes 75017 Paris - tél : 09 81 07 95 76 - Tarif applicable en 2025.

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

LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

Mars 2025 - N° 407
Cahier N° 2

Fiche technique

Une dotation globale de fonctionnement communale complexe et inégalitaire

Par Paul HERNU

Sommaire

• **La complexité de la DGF communale**
• **Les inégalités de la DGF communale**

LA LETTRE DU FINANCIER TERRITORIAL, publication éditée par INFODIUM, SAS au capital de 4 200 euros - siret : Paris B 494 345 309 00038 - 69, avenue des Ternes - 75017 PARIS - Tél : 09 81 07 95 76 - Fax : 01 70 24 82 60 infodium@infodium.fr - Mensuel - 11 numéros par an - Abonnement : 598 € - prix au numéro : 77 € - Directeur de la publication et de la rédaction : Laurent Queinnec - Conseiller scientifique : Robert Hertzog - Abonnements : Infodium C/O Corlet Logistic - Service abonnement - ZA La Tellerie CS 20016 61438 FLERS - CEDEX abonnement@infodium.fr Tél : 02 31 59 25 00 - n° de CPPAP 0126 T 84973 n° ISSN : 0993-104X - Dépôt légal à date de parution - Conception graphique : Studio 2a - Imprimeur : Corlet Z.I - route de Vire, 14110 Condé-sur-Noireau - © INFODIUM reproduction interdite pour tous pays, sauf autorisation de l'éditeur. www.financierterritorial.fr.

Parmi les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales et à leurs groupements à fiscalité propre, la dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue un sujet de difficultés dans les relations avec l'État.

Ces difficultés sont plus manifestes pour la DGF communale, en raison de son architecture particulièrement complexe et de son caractère inégalitaire.

La conscience de ces difficultés a fait l'objet de plusieurs tentatives ou propositions de réformes.

Parmi celles-ci, on peut citer notamment celle ayant fait l'objet, en juillet 2016, d'un rapport d'information présenté par deux députées de l'Assemblée nationale proposant de réformer la DGF du bloc communal (communes et EPCI à fiscalité propre).

Dernièrement, la Cour des comptes, dans un rapport de juillet 2024, a également proposé une réforme systémique de la DGF concernant l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre.

Focalisée sur la DGF communale, la présente analyse examine les arcanes de la complexité qui la rendent difficilement compréhensible par les non-initiés, ainsi que les modalités de sa répartition qui ne permettent pas de réduire de façon satisfaisante les inégalités, nonobstant l'effort de péréquation dans cette répartition.

La complexité de la DGF communale

On peut trouver trois origines particulières à la complexité de la DGF communale :

• La contrainte imposée à l'évolution de son enveloppe financière ;

• La prolixité des paramètres financiers de base retenus pour le calcul de son montant ;

• La complexité de l'ensemble des paramètres pris en compte pour ce calcul.

• La programmation contrainte de l'enveloppe financière de DGF communale

1° L'évolution des concours financiers englobant la DGF communale

Cette contrainte résulte du durcissement progressif et déjà ancien des concours financiers de l'État aux collectivités locales, au sein desquels s'inscrit la DGF communale.

En effet, de 1996 à 2010, l'évolution des concours financiers de l'État, stabilisée en euros constants, a été calquée sur l'évolution de l'inflation, avec une exception de 1999 à 2007 où cette évolution a été majorée d'une fraction de la hausse du PIB.

Puis, de 2011 à 2013, les concours financiers, contenus dans une enveloppe dite « normée » excluant le fonds de compensation de la TVA et la dotation de compensation de suppression de la taxe professionnelle intervenue en 2010, ont été stabilisés en euros courants et ont donc commencé à diminuer en volume à hauteur de l'inflation.

À partir de 2014 jusqu'en 2017 inclus, les concours financiers ont été réduits en valeur, au-delà de leur volume, à travers la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement attribuée à l'ensemble des collectivités locales, en passant d'un total de 58,2 Md€ en 2013 à 47,1 Md en 2017, soit une baisse sur la période de - 19 % en euros courants et de - 20,4 % en euros constants.

Enfin, de 2018 à 2024, la programmation des concours financiers aux collectivités locales, inscrite dans les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques, s'est nettement adoucie. En effet, il est prévu que l'ensemble de ces concours évolue de 48,1 Md€ en 2018 à 54,4 Md€ en 2024, soit une progression en euros courants sur la période de 13,1 %, moins rapide que l'inflation de 18,3 % au cours de celle-ci, notamment du fait d'une accélération de l'inflation à compter de 2022, qui se traduit par une perte en volume ou en euros constants de - 4,3 %.

Cette forte régulation des concours financiers aux collectivités locales a répondu aux engagements européens de la France pris à travers le programme de stabilité transmis à la Commission européenne et traduits par les lois de programmation pluriannuelles des finances publiques.

2° L'évolution de la DGF communale et de ses composantes

Dans le cadre contraignant appliqué à l'ensemble des concours financiers, à compter de 2014 jusqu'en 2017, la DGF de l'ensemble des collectivités locales a diminué de - 10,4 Md€, soit - 25,1 % en euros courants, ou - 26,6 % en euros constants. Comme le montre le tableau page 4, la DGF des communes a également subi une forte baisse.

Ce tableau fait ressortir une forte baisse de la DGF communale de 4,8 Md€ de 2014 à 2017 inclus, en passant de 16,5 Md€ à 11,7 Md€, soit - 29 %, avant une quasi-stabilisation en euros courants à partir de 2018 et 2019 à hauteur de 11,8 Md€, pour atteindre 12,3 Md€ en 2023, puis 12,6 Md€ en 2024.

La baisse globale de la DGF de 2014 à 2017 est totalement imputable à la dotation forfaitaire, qui passe de 13,3 Md€ à 7,4 Md€, perdant ainsi 5,9 Md€, soit - 44,4 %. Cette part forfaitaire continue ensuite à baisser, de 2018 à 2024, mais beaucoup moins fortement de - 0,6 Md€, soit - 8 %.

Pendant toute la période de baisse de la DGF, celle de la dotation forfaitaire a été partiellement compensée par la hausse des dotations de péréquation. Ainsi, de 2014 à 2017, celles-ci ont augmenté de 1,1 M€, en faisant passer leur part de 19,4 % à 36,8 % du total de la DGF de 2013 à 2017. Puis, de 2018 à 2024, les dotations de péréquation ont à nouveau augmenté de 1,5 Md€ en portant la part de la péréquation à 38,1 % en 2018, jusqu'à 46 % en 2024.

Évolution de la DGF communale et de ses composantes (En Md€)

Parts de DGF	2013	2014	2017	2018	2019	2023	2024
Dotation forfaitaire (1)	13,3	12,5	7,4	7,3	7,1	6,8	6,8
Dotation de solidarité sociale (2)	1,0	1,0	1,4	1,5	1,6	2,1	2,2
Dotation de solidarité urbaine (3)	1,5	1,6	2,1	2,2	2,3	2,6	2,8
Dotation nationale de péréquation (4)	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Total de la péréquation (2 + 3 + 4) = 5	3,2	3,3	4,3	4,5	4,7	5,5	5,8
Total de la DGF communale (1 + 5) = 6	16,5	15,8	11,7	11,8	11,8	12,3	12,6
% de la péréquation (5 / 6)	19,4 %	20,9 %	36,8 %	38,1 %	39,8 %	44,7 %	46,0 %

Ces évolutions divergentes de la part forfaitaire de la DGF, par rapport aux parts de la péréquation, dans le cadre d'une enveloppe financière globale en diminution de 2014 à 2017, puis en quasi-stabilisation en euros courants de 2018 à 2024, présente l'enjeu majeur d'un ajustement des paramètres financiers pris en compte pour la péréquation, au regard des ressources et des charges des communes, enjeu d'autant plus sensible que, de 2014 à 2024, la DGF globale des communes a perdu 3,9 Md€ ou 23,6 % de sa valeur en euros courants, soit - 36 % en euros constants.

Cet enjeu a nécessité, à la fois une définition prolixe des paramètres financiers de base retenus pour le calcul du montant de la DGF communale et une complexité de l'ensemble des paramètres financiers pris en compte pour ce calcul.

Compte tenu de la très grande diversité des communes, au nombre de 34 935 au 1er janvier 2024, dont 52,7 % regroupent moins de 500 habitants et 90,8 % moins de 3500 habitants, ainsi que de la forte disparité des ressources et des charges entre les communes urbaines et les communes rurales petites ou moyennes, l'enjeu d'un ajustement des paramètres financiers de répartition de la DGF au plus près de cette diversité et de cette disparité de ces ressources et de ces charges, constitue une forme de gageure, ou de pari risqué, assimilable à de la haute couture pour des gens simples ou ordinaires, qui laisse mécontents, incrédules ou désarmés de nombreux gestionnaires communaux.

• La prolixité des paramètres financiers de base retenus pour le calcul de la DGF communale

Les trois paramètres de base, qui se retrouvent dans la définition du calcul de la DGF, à la fois de la part forfaitaire et de la part dédiée à la péréquation, sont constitués par le potentiel fiscal, le potentiel financier et l'effort fiscal.

La prolixité de ces paramètres présente un risque pour leur lisibilité et leur intelligibilité par les gestionnaires communaux.

1° La définition du potentiel fiscal communal

Le contenu du potentiel fiscal des communes a été profondément modifié à compter de 2012 à la suite de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par des nouveaux impôts et à compter de 2022 pour tenir compte de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. La définition de ce potentiel tient également compte de l'intégration fiscale et financière des communes dans les EPCI à fiscalité propre.

Selon l'article L. 2334-4 du CGCT, le potentiel fiscal des communes est composé des éléments suivants, pour celles faisant partie d'un EPCI à fiscalité propre :

• Le produit déterminé par l'application, aux bases communales d'imposition de taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale et de taxe foncière sur les propriétés non bâties, du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes.

• Le produit déterminé par l'application, aux bases communales d'imposition de taxe foncière sur les propriétés bâties, de la somme des taux de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) communal et départemental appliqués sur le territoire de la commune en 2020, multiplié par un coefficient correcteur permettant de supprimer, soit l'excès ou l'insuffisance de la part de TFPB départementale transférée à la commune, par rapport au produit communal de taxe d'habitation antérieurement perçu.

• Le produit déterminé par l'application, aux bases communales d'imposition de taxe foncière sur les propriétés bâties, de la différence entre le taux moyen national d'imposition de cette taxe et la somme des taux de taxe foncière sur les propriétés bâties communal et départemental appliqués sur le territoire de la commune en 2020.

• La somme des montants positifs ou négatifs provenant de la dotation de compensation de réforme de la taxe professionnelle (DCTP) et du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), ainsi qu'une fraction du montant perçu par le groupement à fiscalité propre l'année précédente au titre de compensation de la réduction des bases d'imposition des locaux industriels, calculée au prorata de la population au 1er janvier de l'année de répartition.

• La somme des produits perçus par la commune au titre de la contribution sur les eaux minérales, de l'imposition forfaitaire sur les pylônes électriques, de la taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires et des prélèvements sur le produit brut des jeux dans les casinos.

• La somme des produits, constatés dans le compte de gestion afférent au pénultième exercice, perçus par la commune au titre de la redevance des mines et de la taxe locale sur la publicité extérieure.

• La somme, divisée par trois, des produits perçus par la commune au titre des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), ainsi qu'au titre du fonds de péréquation des DMTO.

• Une fraction du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée versée en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les locaux meublés, calculée au prorata de la population au 1er janvier de l'année de répartition.

• L'attribution de compensation perçue par la commune l'année précédente et constatée au 15 février de l'année de répartition.

• La différence répartie entre les communes faisant partie d'un EPCI à fiscalité propre, calculée au prorata de leur population, entre :

• D'une part, la somme des montants suivants :

- Le produit perçu par le groupement au titre des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) ;

- Le produit déterminé par l'application, aux bases intercommunales d'imposition de cotisation foncière des entreprises (CFE), du taux moyen national d'imposition à cette taxe ;

- Le produit déterminé par l'application, aux bases intercommunales d'imposition à taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale de l'EPCI, du taux moyen national à cette taxe ;

- Le montant perçu par l'EPCI l'année précédente au titre de la dotation de compensation faisant partie de sa DGF.

• D'autre part, la somme des attributions de compensation précitées versées à l'ensemble des communes faisant partie de l'EPCI à fiscalité propre.

Ainsi, selon les termes nouvellement retenus pour définir le potentiel fiscal communal, cette définition s'est-elle complexifiée par rapport à la version précédemment en vigueur ? Dans cette version, en effet, le potentiel fiscal était simplement défini par le produit fiscal potentiel obtenu en multipliant les bases d'imposition aux quatre impôts directs locaux (taxe d'habitation, taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et taxe professionnelle) par les taux moyens nationaux d'imposition à ces quatre impôts.

Dans la nouvelle version en vigueur, le potentiel fiscal communal comprend, à la fois, des produits fiscaux potentiels et des produits fiscaux réels.

La composition de ce potentiel fiscal se présente, en réalité, en cinq grands blocs :

1- Les produits potentiels des impôts pour lesquels la commune conserve un pouvoir de taux, comme la taxe d'habitation (TH) sur les résidences secondaires et les locaux vacants et la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

2- Le produit réel recouvré au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), après transfert de la part départementale de cette taxe, corrigé de la différence calculée par l'application du taux moyen national de TFPB aux bases d'imposition communales.

3- Les produits perçus à la suite de la suppression de la taxe professionnelle, tels que la DCTP et le FNGIR.

4- Les produits ou taxes divers perçus par la commune selon sa situation, sur les eaux minérales, les pylônes électriques, les installations nucléaires, les jeux dans les casinos, la redevance des mines, la taxe sur la publicité extérieure, les DMTO, la fraction de TVA au titre de compensation de la suppression de la TH sur les locaux meublés affectés à l'habitation principale.

5- Les produits résultant de l'appartenance de la commune à un EPCI à fiscalité propre, tels que l'attribution de compensation et la fraction correspondant à la population communale de la différence entre, d'une part, les produits réels ou potentiels perçus par l'EPCI au titre des IFER, de la TFPNB, de la TASCOM, de la CFE et de la TH sur les résidences secondaires et les locaux vacants, ainsi que de la dotation de compensation reçue par l'EPCI, d'autre part, le total des attributions de compensation versées au communes par l'EPCI dont est membre la commune.

2° La définition du potentiel financier communal.

Le potentiel financier d'une commune est égal à son potentiel fiscal majoré du montant perçu par la commune l'année précédente au titre de la dotation forfaitaire, hors la part relative à la compensation de la suppression de la part salaires (CPS) des bases d'imposition à la taxe professionnelle, indexée, à compter de 2014, sur le taux d'évolution de la dotation forfaitaire de chaque commune l'année précédant la répartition. Il est également minoré du prélèvement sur le produit des impôts directs locaux représentant la contribution de la commune au redressement des comptes publics, ainsi que de la minoration de la dotation forfaitaire opérée de 2014 à 2017.

3° La définition de l'effort fiscal.

En application de l'article L. 2334-5 du CGCT, l'effort fiscal de la commune est défini comme le rapport entre :

• D'une part, le produit perçu par la commune l'année précédente au titre de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale et de la taxe foncière sur les propriétés bâties, hors les compensations au titre de la réduction des bases d'imposition des locaux industriels.

• D'autre part, la somme :

- Du produit déterminé par l'application, aux bases communales de taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale, et aux bases communales de taxe foncière sur les propriétés non bâties, du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes.

- Du produit déterminé par l'application, aux bases communales d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties de la somme, des taux communal et départemental de taxe foncière sur les propriétés bâties appliqués sur le territoire de la commune en 2020, multiplié par le coefficient correcteur ramenant le produit transféré de la part départementale de TFPB au produit communal de TH antérieurement perçu.

- Du produit déterminé par l'application, aux bases communales d'imposition de taxe foncière sur les propriétés bâties, de la différence entre le taux moyen national communal d'imposition à cette taxe et la somme des taux communal et départemental de taxe foncière sur les propriétés bâties appliqués sur le territoire de la commune en 2020.

Pour le calcul de l'effort fiscal, il est fait usage d'un taux moyen pondéré.

Le taux moyen pondéré d'une commune est égal au rapport entre la somme des produits des trois taxes directes locales (TH, TFPB et TFPNB) et la somme des bases nettes d'imposition communale aux taxes foncières et à la taxe d'habitation.

Pour les communes dont l'augmentation du taux moyen pondéré est supérieure à l'augmentation du taux moyen pondéré pour l'ensemble des communes appartenant au

même groupe démographique, cette dernière augmentation est prise en compte pour le calcul de la somme des produits des trois taxes.

Pour les communes pour lesquelles le taux moyen pondéré est inférieur à celui de l'année précédente, c'est ce dernier taux qui est pris en compte pour la détermination dudit produit.

• La complexité des paramètres pris en compte pour le calcul de la DGF communale

Cette complexité tient à la méthode de recensement de la population des communes, au grand nombre des paramètres financiers pris en compte et au contenu de ces paramètres.

1° Un recensement différencié selon la taille des communes.

Le très grand nombre de communes a imposé une méthode de recensement différenciant les communes de moins de 10 000 habitants par rapport aux communes de plus de 10 000 habitants.

Les communes de moins de 10 000 habitants sont réparties en cinq groupes dispersés sur l'ensemble du territoire. Dans chaque groupe, une commune sur cinq fait l'objet d'un recensement général chaque année. Chaque commune de ce groupe connaît donc ce recensement tous les cinq ans et au bout de cinq ans toutes les communes ont donné lieu à un recensement général.

Pour les communes de plus de 10 000 habitants, une enquête par sondage est effectuée chaque année auprès d'un échantillon représentant 8 % de leurs logements.

Les informations collectées par les communes, sous l'organisation et le contrôle de l'INSEE, sont ramenées à une même date pour toutes les communes, fixée au 1er janvier de l'année médiane des cinq années d'enquêtes.

S'agissant des communes de moins de 10 000 habitants, le recensement étant exhaustif tous les cinq ans, la population de l'année N est déterminée à partir de la population des deux derniers recensements généraux, corrigée de l'évolution observée des rôles d'imposition faisant ressortir l'évolution annuelle du nombre des redevables de la TH, de la TFPB ou de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Pour les communes de plus de 10 000 habitants, l'estimation de la population s'appuie sur le nombre de logements issus du répertoire d'immeubles localisés (RIL) et le nombre moyen de personnes par logement observé lors des cinq dernières années de recensement.

L'espacement de cinq années entre deux recensements généraux dans les communes de moins de 10 000 habitants suppose une prise en compte précise et sans retard de l'évolution du nombre des contribuables aux impôts locaux, en l'attente du prochain recensement général, si on veut éviter un décalage de la population recensée par rapport à la population réelle, que ce soit dans le cas de baisse, mais surtout dans le cas d'augmentation de cette population dans les communes à forte expansion démographique.

À titre d'exemple, une commune de moins de 10 000 habitants a connu ses deux derniers recensements généraux en 2017 et en 2022. Jusqu'au prochain recensement général, en 2027, pour chacune des quatre années de 2023 à 2026, le chiffrage de la population devra tenir compte, non seulement de la population recensée en 2017 et en 2022, mais aussi de l'évolution du nombre de contribuables en 2023, 2024, 2025 et 2026. L'absence de prise en compte de cette évolution risquerait d'introduire un biais dans le calcul, tant de la dotation forfaitaire, que des dotations de péréquation, dont la population est l'un des paramètres essentiels servant à leur valorisation.

2° Le nombre et le contenu des paramètres financiers.

Le calcul des dotations forfaitaire et de péréquation de la DGF nécessite de recourir à une cinquantaine de paramètres financiers, dont :

• 12 pour la dotation forfaitaire ;

• 21 pour la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) ;

• 16 pour la dotation de solidarité rurale (DSR) ;

• 4 pour la dotation nationale de péréquation (DNP).

a) Le calcul de la dotation forfaitaire.

Cette dotation comporte trois éléments :

• La dotation forfaitaire de (N-1) retraitée de la compensation de la part salaires (CPS)

• L'évolution de la population DGF de N à (N-), multipliée par un coefficient logarithmique, multipliée par une valeur de point (VP) attribuée à l'évolution de la population.

• Un écrêtement si le potentiel fiscal par habitant de la commune dépasse 85 % du potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes.

Le calcul des deux derniers éléments nécessite plusieurs précisions.

Dans le deuxième élément, il est fait application d'un coefficient logarithmique pouvant aller de 1 à 2 selon l'importance de la population.

Ce coefficient (a) est égal à 1 pour une population inférieure ou égale à 500 habitants.

Pour une population entre 501 habitants et 199 999 habitants :

$$(a) = 1 + 0{,}38431089 \times \log (\text{Pop N} / 500).$$

Si la population est égale ou supérieure à 200 000 habitants, (a) est égal à 2.

L'emploi d'un coefficient logarithmique en cas d'augmentation de la population permet une prise en compte progressive de cette augmentation, plus forte pour les communes de taille inférieure et de ralentir la progression pour les communes de taille supérieure.

Ainsi, par exemple, (a) est égal à 1,11 pour 1000 habitants, augmenté à 1,38 pour 5000 habitants, puis à 1,61 pour 20 000 habitants et 1,88 pour 100 000 habitants, avant de ralentir à 1,95 pour 150 000 habitants et 2 pour 200 000 habitants et plus.

Cette application de (a) favorise donc les communes de taille inférieure par rapport aux communes de taille supérieure

dans la prise en compte de l'augmentation de leur population pour le calcul du montant de leur dotation forfaitaire, mais elle peut, à l'inverse, les défavoriser en cas de diminution de leur population.

En résumé, le calcul de la dotation forfaitaire emploie la formule suivante :

Dotation forfaitaire retraitée de
(N – 1) +/- [[a (Pop N – Pop N – 1)] x VP]]

- Écrêtement.

Écrêtement = [(*PFISC* – 0,85 PFISC) / 0,85 PFISC]
x Pop DGF (N) x VP

Où :

• *PFISC* représente le potentiel fiscal par habitant de la commune.

• PFISC représente le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes.

• VP la valeur de points attribuée à l'écrêtement.

Le passage de 75 % à 85 % du potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes, pour la comparaison avec le potentiel fiscal par habitant de la commune, a permis de réduire l'écrêtement de la dotation forfaitaire des communes qui y sont soumises, ainsi que le nombre des communes soumises à cet écrêtement.

b) Le calcul de la DSR.

La DSR peut être composée de trois parts :

• Une part bourg-centre ;

• Une part péréquation ;

• Un part ou fraction cible.

1- La part bourg-centre.

Cette part peut être attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants et, par exception, aux communes de 10 000 habitants dont la population ne sera prise en compte que dans la limite de 10 000 habitants.

Le calcul s'opère avec la formule suivante :

[1 + (PFIN – *PFIN*) / PFIN] x EF x Coefficient ZRR
x Pop DGF N x VP.

Où :

• PFIN représente le potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 10 000 habitants.

• *PFIN* représente le potentiel financier par habitant de la commune.

• EF l'effort fiscal de la commune limité à un coefficient de 1,2.

• Coefficient ZRR, limité à 1,3 pour les communes situées en zone de revitalisation rurale.

• VP la valeur de points attribuée à la part bourg-centre.

2- La part péréquation.

Elle peut comporter deux composantes :

• Un part principale, elle-même liée :

- À l'écart de potentiel financier et à l'effort fiscal et comptant pour 30 % du total de la part principale de la péréquation ;

- À la longueur en mètres de la voirie communale, pesant également 30 %.

- Au nombre d'enfants de 3 à 16 ans scolarisés par la commune, comptant également pour 30 %.

- Au potentiel financier superficiaire limité à 10 % de la part principale de la péréquation.

- Une fraction cible qui peut être accordée à certaines communes de moins de 10 000 habitants.

La composante de la part principale de la péréquation liée à l'écart de potentiel financier et à l'effort fiscal.

Elle est calculée par la formule suivante :

[1 + (PFIN – *PFIN*) / PFIN] x EF x Pop DGF (N) x VP

Où :

• PFIN représente le potentiel financier moyen par habitant des communes de la strate démographique de la commune.

• *PFIN* le potentiel financier par habitant propre à la commune.

• EF l'effort fiscal limité à 1,2.

• VP la valeur de points attribuée à la part péréquation.

La composante de la part principale de la péréquation liée à la longueur de la voirie communale.

Elle est égale à :
Longueur de la voirie en mètres x VP spécifique

La composante de la part principale de la péréquation liée au nombre d'enfants de trois à 16 ans scolarisés dans la commune.

Elle est égale à : Nombre d'enfants x VP spécifique

La composante de la part principale de la péréquation liée au potentiel financier superficiaire.

Ce type de potentiel est un potentiel financier par hectare. Il est calculé de la façon suivante :

[1 + (PFIS – *PFIS*) / PFIS] x Pop (N) x VP

Où :

• PFIS représente le potentiel financier moyen à l'hectare des communes de moins de 10 000 habitants.

• *PFIS* représente le potentiel financier à l'hectare de la commune.

• VP est la valeur de points spécifiques pour ce potentiel financier.

Enfin, une fraction cible de péréquation peut être accordée aux 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants, éligibles à l'une des deux parts précitées de la DSR (bourg-centre et péréquation) et classées parmi les attributaires en

fonction décroissante d'un indice composé pour 70 % du rapport entre le potentiel financier moyen par habitant des communes de la même strate démographique et le potentiel financier par habitant de la commune et, pour 30 %, du rapport entre le revenu moyen par habitant des communes de la même strate et la moyenne sur les trois dernières années du revenu par habitant de la commune.

Pour le calcul de la fraction cible, sont pris les mêmes parts avec les mêmes paramètres financiers que la part principale de la péréquation, mais avec une valeur de points spécifique.

c) Le calcul de la DNP.

Cette dotation peut être composée d'une part principale et d'une part majoration.

La composante de part principale.

Elle est calculée par la formule suivante :

[(1,05 PFIN – *PFIN*) / PFIN] x Pop DGF (N) x VP

Où :

• PFIN est le potentiel financier moyen par habitant de la moyenne de strate.

• *PFIN* est le potentiel financier par habitant de la commune.

• VP est la valeur de points spécifique de cette dotation, d'un montant nettement supérieur pour les communes de moins de 200 000 habitants par rapport aux communes de plus de 200 000 habitants et divisée par deux dans les deux cas quand l'effort fiscal de la commune est compris entre 85 % et 100 % de l'effort fiscal moyen des communes de la même strate démographique.

La composante majoration de la DNP.

Depuis 2012, après la suppression de la taxe professionnelle (TP), le potentiel fiscal propre à la TP a été remplacé par les produits « post-TP » composés du panel de fiscalité économique remplaçant la TP.

Les communes éligibles sont celles qui sont attributaires de la part principale, qui ont moins de 200 000 habitants, avec un potentiel fiscal relatif aux seuls produits « post-TP » inférieur de 15 % à la moyenne de strate.

Le calcul de cette composante emploie la formule suivante :

[(PFTP – *PFTP*) / PFTP] x Pop DGF (N) x VP

Où :

• PFTP représente les produits « post-TP » 2024 moyens par habitant de la même strate démographique.

• *PFTP* représente les produits « post-TP » 2024 par habitant de la commune.

• VP la valeur de points propre à la majoration de la DNP.

d) Le calcul de la DSU.

Ce calcul prend d'abord en compte un indice synthétique (e) composé des éléments suivants :

• L'écart relatif de potentiel financier par habitant de la commune par rapport à la moyenne de strate, soit de communes de plus de 10 000 habitants, soit de communes entre 5000 et 10 000 habitants = (a).

• L'écart relatif de la part de logements sociaux dans le total du parc de logements de la commune, par rapport à la moyenne de l'une ou l'autre des deux strates précitées = (b).

• L'écart relatif de la part des bénéficiaires des allocations de logement dans le nombre total de logements de la commune, par rapport à la moyenne de cette part dans l'une ou l'autre des deux strates précitées = (c).

• L'écart relatif de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de l'une ou l'autre des deux strates précitées = (d).

e = (a x 0,3) + (b x 0,15) + (c x 0,3) + (d x 0,25).

Le montant de la DSU est calculé par la formule suivante :

e x EF x Coefficient multiplicateur tenant compte du rang de la commune x Coefficient QPV x Coefficient ZFU x Pop DGF (N) x VP.

Où :

• EF représente l'effort fiscal de la commune limité à 1,3.

• Le coefficient multiplicateur tenant compte du rang de la commune parmi les communes éligibles est ainsi calculé : (3,5 x R + 0,5 – 4 x N) / (1 – N), où R représente le rang de la commune (parmi les 706 communes de plus de 10 000 habitants qui, par exemple étaient éligibles en 2024, ou parmi les 127 communes de 5000 à 10 000 habitants qui étaient éligibles la même année) et N égal 706 ou 127 selon le cas.

• Le coefficient QPV, quand la commune comporte un ou plusieurs quartiers prioritaires de la cille est ainsi calculé : 1 + [2 (Pop QPV / (Pop INSEE de la commune)].

• Le coefficient ZFU, lorsque la commune comporte une zone franche urbaine est calculé de la façon suivante : 1 + [(Pop ZFU) / (Pop INSEE de la commune)].

En résumé, les conditions du recensement de la population, ainsi que le grand nombre et la composition multifactorielle des paramètres financiers pris en compte dans les différentes phases du calcul de la dotation forfaitaire et des dotations de péréquation, illustrent toute la complexité du calcul de la DGF communale et bien souvent la perplexité, l'incompréhension ou le mécontentement du nombre de gestionnaires communaux.

Ce sentiment est d'autant plus vif qu'en 2023, malgré la forte baisse de l'enveloppe financière globale de la DGF communale jusqu'en 2017, celle-ci représentait encore 13,07 % du total des recettes de fonctionnement des communes (12,3 Md€ par rapport à un total de 94,1 Md€).

Il peut aussi résulter de ce qui est ressenti comme une fausse promesse de la part du Gouvernement, quand la stabilisation du montant de l'enveloppe financière globale de DGF se traduit, pour certaines communes, par une baisse de leur DGF, en raison, notamment, d'une évolution des parts de péréquation qui ne compensent pas la baisse de la part forfaitaire de la DGF, en raison d'une évolution défavorable de leurs paramètres financiers par rapport à celle de la strate démographique d'appartenance.

Les inégalités de la DGF communale

• Une dotation forfaitaire qui conserve une part prépondérante

Le maintien de cette part prépondérante dans la DGF communale se mesure en 2024 :

• Dotation forfaitaire : 6 748 944 611 € (53,7 %).

• Dotations de péréquation : 5 827 132 970 € (46,3 %).

• Dont :

- DSR : 2 227 334 903 € (17,7 %) ;
- DNP : 794 059 417 € (6,3 %) ;
- DSU : 2 805 738 650 € (22,3 %).

• Total de la DGF : 12 576 077 581 €.

Cette prépondérance et la place encore minoritaire réservée aux enveloppes financières des dotations de péréquation, n'a pas permis de compenser les écarts toujours importants entre les communes selon leur taille.

Ainsi, en 2023, les communes de moins de 500 habitants ont perçu, en moyenne, une dotation forfaitaire par habitant de 96,26 €. Entre 500 habitants et 15 000 habitants, les communes ont perçu, en moyenne, une dotation forfaitaire par habitant de 8 % à 17 % inférieure à celle des communes de moins de 500 habitants. Mais, à partir de 15 000 habitants jusqu'à plus de 200 000 habitants, la moyenne de dotation forfaitaire par habitant des communes se situe au-dessus de celle des communes de moins de 500 habitants, jusqu'à atteindre + 14 % pour celles entre 35 000 et 50 000 habitants, ou entre 75 000 et 100 000 habitants et même + 41 % pour celles de plus de 200 000 habitants, ou + 45 % pour celles entre 100 000 et 200 000 habitants.

• Des dotations de péréquation qui peinent à refléter fidèlement la réalité des ressources et des charges des communes

Le rapport précité de la Cour des comptes de juillet 2024 propose une réforme systémique de la DGF qui, pour les communes notamment, viserait les conditions dans lesquelles sont réparties les dotations de péréquation sur la base des paramètres qui les concernent.

1° Un meilleur ajustement des paramètres à la réalité des ressources des communes.

Ces paramètres prennent en compte, de façon insuffisante la réalité des ressources financières des communes. Cette insuffisance résulte, par exemple, de l'absence de révision, depuis 1970, de valeurs locatives sur lesquelles sont assis les produits fiscaux, le potentiel fiscal et le potentiel financier des communes. Ce biais se traduit par un avantage donné aux communes dont le parc de logements est le plus ancien, dans la mesure où cette absence de révision minore, pour ces communes, les produits et le potentiel fiscaux et le potentiel financier et en majore l'écart par rapport aux communes comparables et par conséquent le montant des dotations de péréquation dans le calcul desquelles ces produits et ces potentiels sont pris en compte.

D'où la nécessité de plus en plus urgente de procéder à une révision des bases d'imposition ou des valeurs locatives cadastrales des logements communaux. On ne peut alors que regretter que cette révision, prévue en 2026, ait été une nouvelle fois repoussée à 2028.

D'une façon générale, il apparaît nécessaire de disposer des données les plus contemporaines possibles pour fixer le montant des différentes dotations. Cette nécessité devrait s'imposer dans le recensement de la population des communes de moins de 10 000 habitants. Pour ces communes, devrait ainsi être prise en compte de façon précise, chaque année, l'évolution du nombre des contribuables locaux, en vue d'ajuster au plus près, entre deux recensements généraux quinquennaux, la population communale servant au calcul des dotations à la population réelle.

Parmi la révision des paramètres, il serait également utile d'inclure la taxe de séjour au potentiel fiscal et au potentiel financier pour tenir compte des capacités hôtelières développées par certaines communes.

D'une manière générale, la mesure des écarts de produits et de potentiels pourrait être améliorée par la comparaison avec la médiane de la strate démographique d'appartenance, plutôt que la moyenne qui peut altérer cette mesure quand cette strate comporte des valeurs extrêmes à l'une des extrémités de la distribution statistique.

2° Le développement nécessaire des paramètres de charges des communes.

Dans le calcul actuel des dotations de péréquation, sont pris en compte les paramètres suivants pouvant refléter les charges communales, au regard d'une population moins favorisée, censée nécessiter plus de services publics ou de prestations sociales :

• Le revenu par habitant pris en compte dans le calcul de la DSU et de la fraction « cible » de la DSR ;

• L'importance du parc de logements sociaux, du nombre de bénéficiaires d'allocations de logement, la population en QPV et en ZFU dans le calcul de la DSU ;

• Le nombre d'enfants de 3 à 16 ans scolarisés dans la commune dans le calcul de la DSR « part principale » ;

• La longueur de la voirie dans le calcul de la DSR « part principale » ;

• Le coefficient de zone de revitalisation rurale pour les communes du même nom.

Ces paramètres pourraient être substitués ou complétés par d'autres paramètres plus représentatifs de la réalité des charges communales.

Le paramètre de longueur de voirie communale pourrait ainsi être remplacé par la densité des habitants, avec un coefficient dégressif suivant l'augmentation de la densité, qui pourrait être calculée en trois dimensions afin d'intégrer les contraintes et les charges liées au relief de la commune. Ce changement de paramètre paraîtrait d'autant plus utile que l'insertion du territoire communal dans le territoire communautaire des EPCI à fiscalité propre rend souvent flou les limites du premier par rapport au second.

Par ailleurs, le rapport Richard publié en 2006 préconisait le

calcul et la mise en œuvre de référentiels de coûts standards pour les principaux services publics locaux, dont ceux rendus par les communes. Il pourrait être envisagé d'intégrer ces coûts aux paramètres de charges pour le calcul des dotations de péréquation, par exemple, le coût standard par élève fréquentant les cantines scolaires, le coût standard par élève des écoles maternelles et primaires, le coût standard au mètre carré de fonctionnement des équipements ou des bâtiments publics…

La prise en compte de ce type de coûts pourrait améliorer de façon significative l'incorporation des charges dites « de centralité » dans le calcul de certaines dotations de péréquation, par exemple celle de DSR pour les bourgs-centres.

La DSR « bourg-centre » pourrait d'ailleurs être resserrée quand on s'aperçoit que cette dotation est sans doute trop largement répartie entre plus de 4200 communes. À cet égard, le critère du chef-lieu de canton, plus représentatif de l'attractivité des communes qui en font partie, serait plus pertinent et permettrait de limiter l'attribution de la dotation à moins de la moitié des communes actuellement attributaires.

3° Une nouvelle composition des dotations de péréquation.

Par cette nouvelle composition, il s'agirait d'augmenter la DSU et la fraction « cible » de la DSR au moyen de la suppression de la DNP, dont l'attribution est trop largement répartie en un trop grand nombre de communes qui représentent plus de 60 % de l'ensemble des communes. De ce fait, le faible montant de la DNP revenant à chaque commune, compte tenu également du faible montant de l'enveloppe financière globale qui lui est réservée, ne contribue que très peu à améliorer la péréquation financière entre les communes concernées. Mieux vaudrait donc, à concurrence du montant supprimé de l'enveloppe financière de DNP, renforcer celle de la DSU et de la fraction « cible » de la DSR revenant au plus petites communes, plus péréquatrices en matière de ressources et de charges.

La fraction « cible » pourrait aussi être renforcée dans ses moyens par la suppression de la DSR « péréquation », ce qui permettrait d'étendre cette fraction à un plus grand nombre de communes, limitée actuellement à moins de 30 % des communes de moins de 10 000 habitants, tout en améliorant la péréquation financière entre elles sur la base d'un indice synthétique comportant des paramètres de charges plus significatifs (Cf. le 2° ci-dessus).

4° La prise en compte des relations financières entre la commune et l'EPCI à fiscalité propre d'appartenance.

L'article L. 5211-28-2 du CGCT prévoit que, dans le but de mettre en commun les ressources, un EPCI à fiscalité propre puisse percevoir, en lieu et place des communes qui en sont membres, la DGF dont elles bénéficient, sur délibérations concordantes de l'organe délibérant et de chacun des conseils municipaux. Dans les métropoles, cet accord doit être exprimé par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population totale, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population totale.

L'EPCI verse chaque année à l'ensemble des communes qui en sont membres une dotation de reversement dont le montant global est égal à la somme des DGF attribuées à celles-ci.

Dans les reversements de DGF, l'EPCI doit veiller à ce qu'ils respectent des paramètres financiers de péréquation. Pour ce faire, le montant individuel reversé à chaque commune, fixé par l'organe délibérant de l'EPCI à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, est calculé en fonction de critères tenant compte prioritairement, d'une part, de l'écart entre le revenu par habitant de la commune et le revenu moyen par habitant de l'EPCI et, d'autre part, de l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal communal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI.

Mieux encore, l'EPCI peut proposer aux communes qui en sont membres que les reversements de DGF soient opérés dans un objectif de solidarité et de cohésion des territoires, sur la base d'une liste de critères de ressources, mais aussi de charges, librement choisis.

Cette proposition prend la forme d'une délibération adoptée à la majorité des suffrages exprimés.

Si aucun conseil municipal ne s'est opposé à cette proposition, la mise en œuvre de la répartition est décidée par une seconde délibération adoptée à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés des membres de l'organe délibérant de l'EPCI.

Il est à noter que les modalités de répartition, ainsi choisies librement, n'ont pas d'impact sur le calcul des indicateurs financiers et sur les variations des attributions de DGF aux communes, au titre des différentes composantes de ces DGF. Mais, pour corriger cette absence d'impact, les paramètres financiers de ressources et de charges retenus initialement pour déterminer la DGF des communes, faisant ressortir des inégalités d'attribution entre celles-ci, peuvent faire l'objet d'une atténuation ou d'une suppression de ces inégalités par les modalités de répartition choisies librement au sein de l'EPCI.

÷

On voit bien que l'idée de réformer la DGF communale résulte, à la fois, des modalités très complexes de son attribution, qui n'empêche pas les inégalités de cette attribution.

En vue de parer à ces deux défauts, dans son rapport précité de juillet 2024, la Cour des comptes propose une réforme systémique de la DGF, en privilégiant une DGF à deux étages.

Le premier étage serait constitué par une dotation forfaitaire dite « cible » représentant un seuil de potentiel financier par habitant, minoré de la fraction corrigée de dotation forfaitaire. Seules percevraient la dotation forfaitaire les communes présentant un potentiel financier par habitant inférieur à ce seuil, dont le montant serait d'autant plus élevé qu'elles en seraient éloignées.

Le deuxième étage serait attribué sous la forme d'un complément sélectif de péréquation, opérée en fonction de paramètres illustrant les charges communales comme

la population, le revenu par habitant, la densité par habitant pondérée par un coefficient décroissant avec son augmentation.

Mais on perçoit bien aussi que les inégalités de répartition de la DGF, vu le nombre et la grande diversité de situation des communes, ne pourront, malgré tous les efforts d'ajustement des paramètres de ressources et de charges fixés par le législateur au niveau national, éviter que ces paramètres restent déphasés par rapport aux réalités communales.

La volonté des élus locaux de mettre en œuvre les dispositions du CGCT sur la mise en commun des DGF communales au sein d'un même EPCI à fiscalité propre, et la répartition de ces DGF sur des critères de ressources et de charges répondant à la situation et aux besoins de chaque commune, permettraient au moins d'atténuer, voire de supprimer, les inégalités les plus importantes.

BULLETIN D'ABONNEMENT

LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

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

1 an, 11 numéros papier
+ 1 ou 2 fiches techniques par numéro
+ 1 accès numérique (base documentaire) sur www.financierterritorial.fr
au prix de 585,70 HT - **598 € TTC**

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

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

Infodium - SAS au capital de 4 200 euros - Siret : Paris B 494 345 309 00038 - 69, avenue des Ternes 75017 Paris - tél : 09 81 07 95 76 - Tarif applicable en 2025.

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