LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

Mai 2025 - N° 409
Cahier N° 1

Éditorial

Le financement des dépenses de voirie… Tous les chemins ne mènent pas à Rome !

Le financement des dépenses relatives à la voirie illustre l'enchevêtrement des compétences entre les différentes collectivités locales. En effet, la compétence voirie est répartie entre les communes, les intercommunalités et particulièrement les métropoles, les départements et l'État. Il faut y ajouter pour une part minime les régions et les syndicats. Les différentes collectivités cofinancent souvent ces dépenses au moyen de fonds de concours. Pour les collectivités de plus de 3 500 habitants et les intercommunalités, le coût des dépenses de voirie s'élevait à 13,3 milliards d'euros en 2023. Ce sont donc des montants considérables qui sont en jeu, mais qui passent souvent inaperçus du grand public, car ils font rarement l'objet de débats politiques dans les assemblées.

La longueur de la voirie constitue un indicateur pris en compte pour la répartition de certains concours financiers de l'État. Les fractions « péréquation » et « cible » de la Dotation de solidarité rurale, la Dotation globale de fonctionnement des départements, la Dotation de soutien à l'investissement des départements ou encore le partage du produit des amendes de police de la circulation prennent en compte la longueur de voirie comprise dans le domaine public. En 2023, les départements et collectivités territoriales uniques géraient 377 250 kilomètres de voirie (34,5 %) contre 716 901 (65,5 %) pour le bloc communal. Une étude de la DGCL, parue en février 2025, a mis en évidence les fortes disparités entre les départements urbains et ruraux et les difficultés liées à l'exercice de cette compétence. Il existe, en effet, de fortes inégalités entre territoires.

La majorité des dépenses de voirie sont des dépenses d'investissement. Ainsi, elles sont le premier poste d'investissement des départements. Il existe un paradoxe dans l'estimation du coût de la voirie qui tient dans son caractère plus élevé dans les départements urbains à forte densité. La voirie départementale est, d'ailleurs, majoritairement localisée dans les territoires ruraux, ce qui peut générer des difficultés de financement quant à l'entretien ou la réalisation d'infrastructures routières. Les départements ruraux sont ceux qui dépensent le plus par habitant. Cependant, le coût de la voirie au kilomètre est plus élevé dans les départements urbains.

En matière de voirie, les relations entre bloc communal et départements ne sont pas toujours faciles. La crise du financement des départements entraîne actuellement un certain nombre de réductions des concours accordés jusque-là au bloc communal. Les relations entre l'État et les collectivités en matière de voirie s'avèrent compliquées et même contradictoires. Les nouvelles perspectives d'efforts demandés aux collectivités ne seront pas sans conséquence sur l'exercice de la compétence voirie. À terme, la réduction des financements des dépenses de voirie pourrait entrainer des conséquences sur la qualité de l'entretien du réseau routier. De même, la construction d'infrastructures nécessaires au développement de la construction immobilière encouragé par l'État pourrait se trouver atteinte. Or, une politique de construction de logements implique le financement d'infrastructures routières, de trottoirs ou encore de voies de mobilité « douces »… La France est réputée pour la qualité de son réseau routier. Il faut souhaiter que cela puisse demeurer !

• La stratégie de sécurité économique européenne à l'épreuve
• L'administration Trump rappelée à l'ordre par les marchés financiers
• Marges élevées, stratégies à repenser : comment financer les projets en 2025 ?

• Les propositions du rapport Vigouroux
• Quel impact de la situation démographique sur les finances des départements et quelles leçons peut-on en retenir ? À partir du bulletin d'information statistique n° 193 de la DGCL
• Guide pratique de la dotation globale de fonctionnement pour 2025

• Convention rémunérée entre l'EPCI et ses communes membres et responsabilité
• Différence entre un PLU et un POS : ce sont les objectifs qui sont déterminants
• Agent comptable d'une régie municipale

• Réformer les finances locales : mieux associer les acteurs, experts et chercheurs

FICHES TECHNIQUES :
• La mise en place d'un schéma directeur informatique en collectivité territoriale
• La démarche de territorialisation des recettes et des charges

ISSN : 0993-104X

SOMMAIRE

ÉCONOMIE ET MARCHÉS FINANCIERS

Économie

La stratégie de sécurité économique européenne à l'épreuve 3

Marchés financiers

L'administration Trump rappelée à l'ordre par les marchés financiers 8

Financement du secteur public local

Mieux vaut ne pas surseoir pour lever les financements 2025 11

GESTION FINANCIÈRE LOCALE

Politique locale

Quelles sont les propositions du rapport Vigouroux pour sécuriser l'action des décideurs publics locaux face au risque pénal ? 15

Ressources

Quel impact de la situation démographique sur les finances des départements et quelles leçons peut-on en retenir ? À partir du bulletin d'information statistique n° 193 de la DGCL 17

La direction générale des collectivités locales a publié son guide pratique de la dotation globale de fonctionnement pour 2025 20

DROIT ET JURISPRUDENCE

Budgets locaux

Annulation par le tribunal administratif de la délibération du conseil municipal fixant les indemnités de fonction des élus 23

Cour des comptes

Agent comptable d'une régie municipale 23

Services publics locaux

Convention rémunérée entre l'EPCI et ses communes membres et responsabilité 24

Services sociaux

Fixation du minimum de ressources par rapport au montant de l'allocation d'adulte handicapé : le « reste à vivre » 25

Tribunal des conflits

Condamnation par le juge pénal à la remise en ordre des lieux assortie d'une astreinte 25

Gestion du domaine privé. Compétence résiduelle du juge administratif 26

Créance détenue par l'État sur une collectivité territoriale bénéficiaire de droits et taxes qui ont fait l'objet d'une restitution à un contribuable 26

Urbanisme

Différence entre un PLU et un POS : ce sont les objectifs qui sont déterminants : application d'une relation de compatibilité dans le cadre d'une Orientation d'Aménagement et de Programmation définie dans le PLU 27

PLUI. Orientations du PADD. Absence d'incidence sur le coût d'exécution du futur PLUI 27

STRATÉGIE ET PROSPECTIVE TERRITORIALES

Prospective

Réformer les finances locales : mieux associer les acteurs, experts et chercheurs 28

VEILLE DOCUMENTAIRE

Recherche 34

Rapports publics 34

Outils et statistiques 35

Législation 35

FICHE TECHNIQUE (Cahier n° 2)

La mise en place d'un schéma directeur informatique en collectivité territoriale

FICHE TECHNIQUE (Cahier n° 3)

La démarche de territorialisation des recettes et des charges

Un référentiel commun au service du lien entre l'intercommunalité et les communes membres

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 : 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 Pauline LESTERQUY

La stratégie de sécurité économique européenne à l'épreuve

Le contexte international dégradé pèse sur les prévisions économiques pour la zone euro et la France. Bien que l'impact des tensions commerciales soit incertain à moyen terme et pourrait rester modéré, l'incertitude conduit à la révision à la baisse des prévisions de croissance pour 2025 et 2026. La dégradation de la croissance et le risque accru de chocs externes signifie également que les États doivent redoubler d'attention sur la résilience de leurs finances publiques, alors qu'ils doivent dégager des marges de manœuvre budgétaires pour financer les besoins de dépenses militaires et pour le climat. La montée des risques géopolitiques met en exergue le besoin d'une « politique économique étrangère » de l'UE qui s'appuierait sur la sécurisation des chaînes de valeur grâce à des partenariats et sur la coordination de la politique industrielle à l'échelon européen, en sus d'un renforcement de l'effort de défense, tel que proposé dans le rapport Draghi. Le succès de la stratégie de sécurité économique européenne nécessite de mobiliser un ensemble de politiques cohérentes et coordonnées conciliant les impératifs de dépenses avec la soutenabilité des finances publiques.

Des risques baissiers pèsent sur les prévisions dans un contexte international dégradé

Dans ses dernières *Perspectives de l'économie mondiale* publiées le 22 avril 2025, le FMI table sur un ralentissement de la croissance mondiale à 2,8 % en 2025 puis 3,0 % en 2026, au lieu des 3,3 % annoncés pour les deux années dans ses précédentes Perspectives de janvier. Cette révision à la baisse reflète le contexte de forte incertitude et la matérialisation de plusieurs risques baissiers, au premier plan desquels figure la fragmentation de l'économie mondiale avec l'escalade historique des droits de douane. La révision à la baisse est la plus marquée pour les États-Unis à 1,9 % au lieu de 2,7 % en 2025, tandis que la prévision de croissance pour la Chine est révisée à 4,0 % au lieu de 4,5 %. Dans la zone euro, le PIB progresserait de 0,8 % au lieu de 1,0 %, et la France perdrait également 0,2 pp en prévision, soit 0,6 % de croissance en 2025. Prenant en compte les dernières mesures annoncées à la date du 4 avril, le FMI se montre donc plus pessimiste à court terme que le rapport intermédiaire de l'OCDE du 25 mars, qui tablait sur une croissance mondiale à 3,1 % en 2025 et à 3,0 % en 2026.

Les projections intermédiaires de mars 2025 de la Banque de France étaient légèrement supérieures à celles du FMI concernant l'activité économique française (cf. tableau 1). En prenant en compte les droits de douane américains de 10 % sur les importations chinoises et les mesures de rétorsion chinoises (mais pas d'autres droits de douane ni de hausse de dépenses militaires en UE), la croissance du PIB de la France était révisée de - 0,1pp, à 0,7 % en 2025 du fait de la hausse de l'incertitude et malgré une consolidation budgétaire moindre qu'anticipé à l'automne. Elle reviendrait à 1,2 % en 2026, proche de son rythme potentiel. Après un pic à 7,8 % en moyenne annuelle en 2025 et 2026 lié au ralentissement de l'activité économique de 2025, le taux de chômage refluerait à 7,4 % en 2027 suite au rebond prévu dès 2026. En comparaison, le taux de chômage dans la zone euro s'est établi à 6,2 % en mars, stable par rapport à février et en baisse de 0,3 pp sur un an selon Eurostat.

Les aléas entourant les scénarios sont nombreux et globalement orientés à la baisse dans tous les exercices de projection. Les risques baissiers pourraient avoir un impact important sur le PIB à moyen et à long terme en cas de hausse durable de la fragmentation des échanges, qui accentuerait également les tensions inflationnistes. Le risque accru de chocs externes signifie également que les États doivent redoubler d'attention sur la résilience de leurs finances publiques et dégager des marges de manœuvre budgétaires pour rester en capacité de mener des politiques conjoncturelles efficaces.

L'impact des mesures douanières sur l'économie européenne reste pour le moment modéré, mais les prévisions souffrent de la hausse de l'incertitude

Dans le scénario actuel et étant donné le moratoire de 90 jours pour l'entrée en vigueur des mesures sur certains produits, le tarif moyen sur les imports en provenance de l'UE s'élève à 9,9 % après 1,5 % en 2023. Il s'élèverait à environ 15,2 % en cas de pleine mise en œuvre de toutes les mesures. L'effet sur le PIB européen resterait bien moindre qu'aux États-Unis. Selon les estimations recensées par Barata da Rocha *et al.* (2025), il pourrait s'élever à 0,3 % du PIB à court terme et entre 0 et 0,5 % du PIB à long terme dans les scénarios où les négociations n'aboutissent pas à un accord. L'impact dépendra des mesures finalement

Projections macroéconomiques pour la France et la Zone euro

	PIB réel			Inflation				Taux de chômage		
	2025	2026	2027		2025	2026	2027	2025	2026	2027
France										
Banque de France - 12 mars 2025	0,7	1,2	1,3	*IPCH*	1,3	1,6	1,9	7,8	7,8	7,4
FMI - 22 avril 2025	0,6	1,0	1,2	*IPC moyen*	1,3	1,6	1,9	7,7	7,4	7,2
Zone euro										
BCE - 6 mars 2025	0,9	1,2	1,3	*IPCH*	2,3	1,9	2,0	6,3	6,3	6,2

mises en œuvre par les États-Unis ainsi que de la réponse européenne. Le 14 avril, la Commission européenne a elle aussi suspendu ses mesures de rétorsion pour 90 jours. En vue des négociations avec les États-Unis, elle a annoncé travailler sur un paquet de mesures ciblées sur des produits ne risquant pas de désorganiser ses chaînes de production. En plus de la taille du Marché unique qui en fait un marché conséquent, l'UE dispose d'un éventail pertinent de mesures de rétorsion - nécessitant seulement une majorité qualifiée et non l'unanimité au Conseil de l'UE - qui pourrait inclure les investissements directs à l'étranger, et les services (notamment numériques et financiers), qui fournissent un excédent commercial aux États-Unis.

La mise en œuvre de droits de douane sur les importations en provenance de l'UE aurait un effet direct via les exportations européennes et un effet indirect lié au ralentissement de l'économie américaine. La BCE doit donc surveiller le taux de change avec le dollar qui déterminerait en partie l'impact de la propagation du choc au PIB européen et à l'inflation dans la zone euro. Une appréciation du dollar renchérirait le prix des importations, alors même que des mesures de rétorsion auraient vraisemblablement des effets inflationnistes selon le degré de substituabilité des produits ciblés. Au total, la Banque de France estime que les aléas sur l'inflation sont pour le moment peu significatifs, et que l'impact sur l'activité française reste incertain et serait plus modéré qu'en moyenne dans l'UE d'autant que les exportations françaises sont peu exposées aux États-Unis (1,7 % du PIB contre 2,8 %). Le risque d'une concurrence accrue due à la redirection des produits chinois vers le marché européen semble limité à certaines catégories de produits, tels que les équipements et machines électriques, et pourrait par ailleurs contrebalancer les risques inflationnistes liés aux droits de douane américains.

• La stratégie de sécurité économique européenne nécessite des efforts de dépenses coûteux

La doctrine de « sécurité économique » est relativement récente dans le langage de l'Union européenne [1]. Elle a été définie en 2023 autour des « 3 P » (protection, promotion, partenariats) et s'appuie sur une palette d'outils destinée à s'étoffer face à la progression des menaces économiques et des atteintes au multilatéralisme. L'UE dispose d'outils de politique commerciale dont la portée dissuasive peut être mobilisée pour peser sur les négociations, mais l'unité européenne est importante pour en renforcer la crédibilité. Dans un contexte où la dimension géopolitique retrouve toute son importance dans l'analyse économique, le rapport Draghi recommande l'élaboration d'une véritable « politique économique étrangère » de l'UE. Celle-ci passerait notamment par la sécurisation des chaînes de valeur grâce à des partenariats et par la coordination de la politique industrielle à l'échelon européen, en sus d'un renforcement de l'effort de dépense de défense.

• Le nouveau contexte géopolitique dicte un changement de priorités budgétaires

Intensifiant la tendance au réarmement observée depuis une décennie, l'année 2024 marque la plus forte augmentation des dépenses militaires mondiales depuis au moins la Guerre Froide [2]. L'Europe, en incluant la Russie, est la principale région contribuant à cet essor. Les équilibres géopolitiques se trouvant modifiés avec la recrudescence des conflits internationaux, l'Union européenne se retrouve actuellement dans un scénario adverse où les États-Unis ne garantissent plus leur sécurité et un effort supplémentaire de dépenses militaires est donc nécessaire.

En 2023, les dépenses militaires s'élevaient à 1,6 % du PIB pour l'UE (EDA, 2024), en hausse progressive depuis 1,3 % en 2018. En France, elles représentaient 1,9 % du PIB en 2023. En 2024, elles devraient atteindre un plus haut historique de 1,9 % du PIB européen. Cette progression s'explique par l'engagement renouvelé des États membres à atteindre individuellement la cible de 2 % recommandée par l'OTAN, au vu de la détérioration de la sécurité internationale et du besoin de modernisation de leurs équipements militaires. Au total, atteindre ce seuil nécessiterait encore environ 3 Md€ supplémentaires par an en France, et 70 Md€ au niveau de l'UE.

Cependant, pour faire face à la Russie sans le soutien des États-Unis, les dépenses de défense doivent maintenant passer de 2 % à 3,5 % du PIB européen, soit environ 250 Md€ supplémentaires par an, dont 45 Md€ en France, selon l'estimation de Burilkov and Wolff (2025). En parallèle, les dépenses européennes en faveur de la transition climatique doivent également augmenter de 2 % de PIB pour satisfaire les objectifs européens selon Pisani-Ferry and Tagliapietra (2024).

• Des arbitrages politiques et budgétaires seront nécessaires

Le sentier est donc très étroit pour concilier les impératifs de fort accroissement des dépenses et de soutenabilité des finances publiques. L'Union européenne se retrouve face à des défis multiples : combiner une hausse des dépenses militaires et pour le climat tout en rationalisant l'enveloppe globale de dépenses publiques, identifier et réduire les dépenses les moins efficaces pour éviter de nuire à la productivité qui reste atone, et soutenir l'emploi sans dérapage budgétaire.

En ce qui concerne la France, le budget a déjà été bouclé dans la douleur en 2025 et la porte-parole du Gouvernement qualifie la préparation du budget 2026 de « cauchemar ». Le ratio de dette continue d'augmenter, d'autant que les prévisions de croissance sont en baisse. Le débat sur le financement des dépenses militaires vient accentuer les tensions existantes sur les finances publiques, avec un déficit qui se portait à 5,4 % en 2024 et une dette déjà élevée.

L'arbitrage au niveau national se situe donc entre endettement, hausse d'impôts, réduction des dépenses ou hausse de la croissance grâce à une hausse des heures travaillées. À ce titre, la récente note du CAE [3] rappelle que le déficit des heures travaillées par habitant dont souffre la France est avant tout lié aux faibles taux d'emploi des jeunes et des

(1) Une analyse historique de la BCE (2023) montre que le concept d'autonomie stratégique européenne n'a été étendu explicitement aux politiques économiques qu'à partir de mars 2020 avec la nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe.

(2) Selon le rapport du 28 avril 2025 de l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (Sipri).

(3) Conseil d'Analyse Économique, « Objectif plein emploi" : pourquoi et comment ? », *Focus* n° 110, mars 2025.

seniors. Le défi est donc également d'inclure davantage ces profils dans l'emploi.

La pression fiscale est déjà élevée en France et pourrait dissuader le recours à l'impôt, mais l'ajustement de la composition des dépenses et des équilibres budgétaires nécessitera des arbitrages lourds de conséquences pour le modèle économique et social pour lesquels le processus législatif peut être long. Le temps de la réforme n'est a priori pas celui de la relance des dépenses militaires à court terme, surtout avec un Parlement fracturé sans majorité présidentielle.

Le financement d'une hausse permanente des dépenses militaires ne peut se faire uniquement par la dette nationale et nécessite donc une modification des équilibres budgétaires à moyen terme, à moins d'imaginer que la hausse de dépenses s'autofinance par des effets d'entraînement de l'activité économique. Or, le multiplicateur budgétaire des dépenses militaires nationales sur l'économie locale pourrait se situer entre 0,6 et 1 selon Ilzetzki (2025), mais il pourrait différer selon les États, la qualité et le niveau de dépenses militaires initiales. De plus, le risque d'un assouplissement des règles budgétaires au niveau national sans mécanismes de financement commun est d'accroître encore la fragmentation et le nationalisme des marchés publics au sein de l'UE.

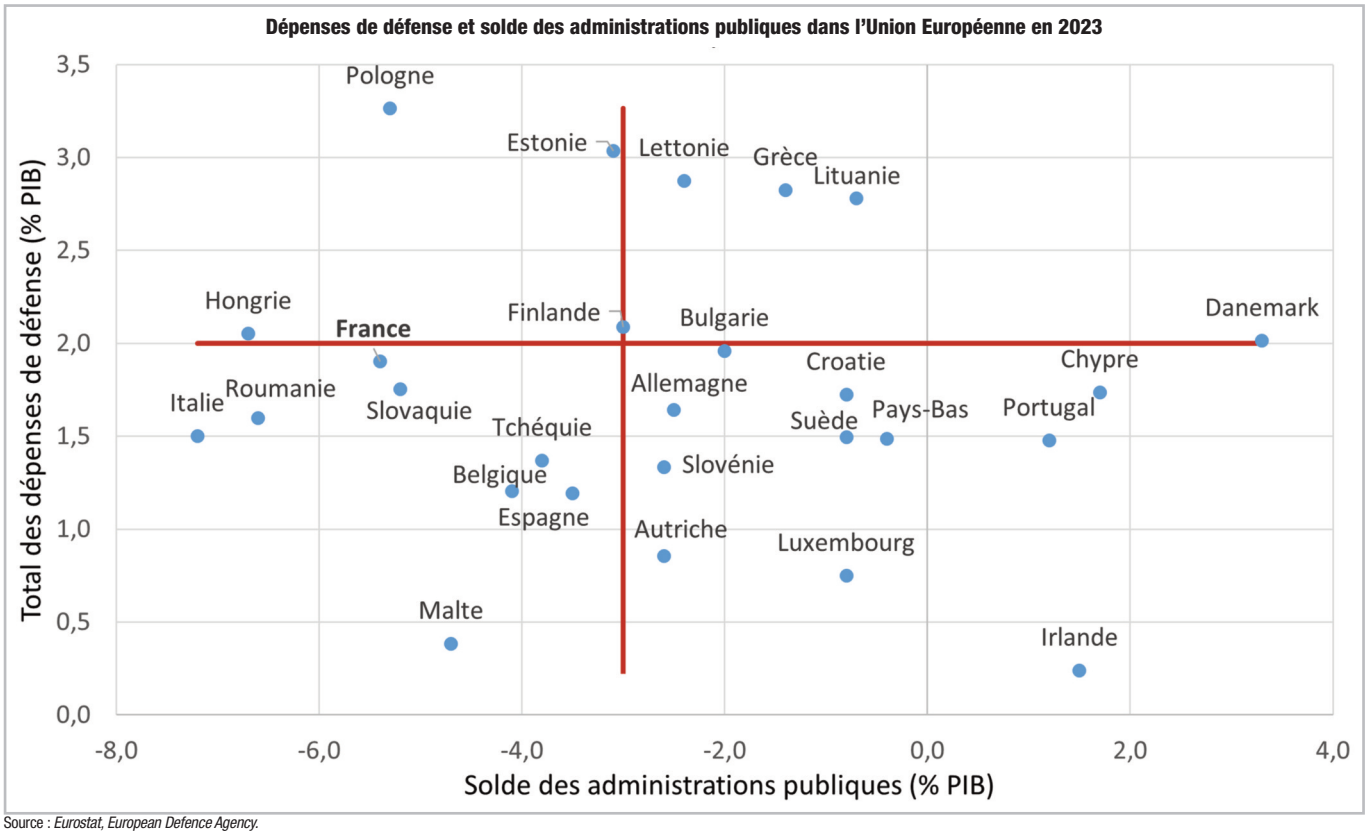
• Des marges de manœuvre budgétaire et des capacités d'emprunt hétérogènes dans l'UE

Pour relancer la dépense militaire rapidement en limitant l'impact sur les finances publiques les plus fragilisées, plusieurs États membres plaident pour un emprunt commun au niveau européen, qui servirait à financer un bien commun. Mais l'avenir d'une telle proposition reste encore incertain malgré l'urgence de la réponse. À tout le moins, le renforcement des capacités de défense doit être synchronisé au niveau européen pour que les États membres disposant de capacités de financement facilement mobilisables puissent investir au bénéfice de la sécurité de tous. L'effort d'investissement doit également être ciblé de manière coordonnée pour réduire les coûts et financer des investissements dans des capacités moins fragmentées, plus interopérables et améliorant l'efficacité opérationnelle, afin de préparer la défense européenne à long terme. À titre d'illustration, plusieurs États membres affichaient à la fois une dépense de défense inférieure à la cible de 2 % et un déficit public inférieur à 3 % en 2023, dont l'Allemagne, les Pays-Bas ou encore le Portugal (cf. graphique).

Comment financer et concilier ces nouvelles priorités européennes ?

• Le plan de financement européen *Readiness 2030*

La proposition de plan de financement *ReArm Europe Plan/ Readiness 2030* publié le 5 mars par la Commission européenne vise à mobiliser 800 milliards d'euros supplémentaires sur quatre ans, dont 150 milliards d'euros sous forme d'un instrument de prêts adossé au budget de l'UE pour les projets d'achats conjoints qui permettraient de mutualiser la demande d'équipements à court terme - et éventuellement de réduire la fragmentation des capacités de défense à moyen terme. Elle prévoit également l'activation de la clause dérogatoire nationale permettant aux États membres de s'écarter de leur trajectoire budgétaire pour 1,5 % de PIB par an en dépenses militaires, soit jusqu'à 650 milliards d'euros au total au niveau



Source : *Eurostat, European Defence Agency.*

de l'UE. Le recours à ces instruments pourrait reposer sur la décision de quelques États membres jouant un rôle « pivot » en signalant leur engagement à long terme dans l'approfondissement de l'Union plutôt que de privilégier les solutions les plus rentables individuellement à court terme.

Le budget de l'UE pourrait également être davantage mobilisé en réorientant une partie des fonds de la politique de cohésion, mais cette réallocation reste débattue. De plus, certains États membres soutiennent un élargissement du mandat de la Banque Européenne d'Investissement pour permettre l'octroi de crédit à la défense, et l'accélération de l'Union Européenne d'Investissement pour attirer les capitaux privés. Enfin, si la réglementation européenne en matière de finance durable ne pose pas d'obstacle à l'accroissement des dépenses de défense [4], la mobilisation de financements privés nécessite que l'UE intègre ces dépenses dans son cadre budgétaire et financier de manière cohérente et en assure la bonne gouvernance pour réussir à attirer les capitaux privés nécessaires.

Une réforme des règles budgétaires européennes pour accroître les dépenses militaires ?

Les règles budgétaires européennes doivent être adaptées pour prendre en compte cette nouvelle situation géopolitique, afin d'accommoder un accroissement des dépenses militaires échappant en partie aux contraintes réglementaires. L'activation de clauses dérogatoires proposée par la Commission ne peut être qu'une solution temporaire, et une modification structurelle de la composition des dépenses publiques au niveau national est un processus long.

Ce changement de paradigme se reflète dans la remise en cause de l'orthodoxie budgétaire allemande (comme le soulignait déjà la précédente Lettre [5]). En effet, l'Allemagne a assoupli les règles de son *frein à l'endettement* inscrites dans la Constitution afin d'en exclure les dépenses militaires qui dépassent le seuil de 1 % du PIB, ce qui permettrait de financer des dépenses militaires se chiffrant entre 200 à 400 milliards d'euros d'ici 2035, dont environ 80 milliards d'euros en 2025. Paradoxalement, ce sont désormais les règles européennes qui menacent de faire obstacle à la nouvelle règle d'or sur les dépenses militaires allemandes.

Le nouveau gouvernement allemand fait face à un dilemme puisqu'il s'est engagé à débloquer des fonds pour investir massivement dans les infrastructures sur plus de dix ans à l'aide d'un fonds spécial doté de 500 milliards d'euros. Or, dans le cadre du semestre européen, de nombreux États membres se sont engagés sur des plans structurels de consolidation à moyen terme, notamment sous l'influence allemande. Il est donc peu probable que la Commission fasse maintenant une exception pour l'Allemagne au-delà du chapitre des dépenses militaires. Pour pouvoir tenir son engagement auprès de ses électeurs, le nouveau gouvernement allemand pourrait essayer de justifier que les dépenses exceptionnelles vont soutenir la croissance davantage qu'estimé par la Commission à la mi-2024 étant donné la situation actuelle. Mais les solutions consistant à jouer avec les nouvelles règles ne semblent pas assez flexibles pour permettre de débloquer des investissements conséquents. La seule alternative convaincante serait donc de réformer de nouveau les règles budgétaires, ce qui permettrait par ailleurs d'accommoder certains États membres qui sont actuellement contraints de réduire leur investissement public (Boivin et Darvas, 2025).

S'il n'est pas idéal d'enchaîner des réformes à intervalles rapprochés, les économistes sont plutôt unanimes sur le fait que la précédente réforme n'était pas à la hauteur des enjeux. Il s'agirait donc de rebattre les cartes après une fausse donne.

• Trouver les dépenses compatibles avec les deux agendas de défense et de transition pour réduire la facture

Pour que la trajectoire de finances publiques reste soutenable, il est important d'identifier les dépenses les plus efficaces, et en particulier celles compatibles avec les deux agendas. L'institut Bruegel identifie sept domaines dans lesquels les intérêts peuvent converger :

• Développer l'électricité propre et ainsi réduire la dépendance aux hydrocarbures et au gaz russe ; tout en développant les systèmes distribués d'énergie renouvelable pour faire face aux risques pesant sur l'infrastructure énergétique et la résilience du système électrique (dont l'importance est de nouveau illustrée par le tout récent *blackout* en Espagne et Portugal),

• Développer les énergies renouvelables et les carburants bas-carbone pour décarboner le transport maritime et l'aviation et renforcer la sécurité énergétique,

• Verdir les marchés publics du secteur de la défense, intensif en acier, aluminium et produits chimiques, pour en faire un marché porteur pour les produits et technologies propres,

• Mener la transition du secteur automobile par la conversion des infrastructures de production inutilisées en capacités de production de défense,

• Sécuriser les approvisionnements en matériaux critiques est critique pour les deux agendas,

• Une coordination des dispositifs européens de soutien à l'innovation pourrait permettre de favoriser l'émergence et la mise à l'échelle de technologies propres avec des débouchés militaires ou applications pour la sécurité,

• Enfin, les enjeux de sécurité sont fortement liés à la soutenabilité environnementale, notamment en ce qui concerne la gestion des risques sur les infrastructures énergétiques.

• D'autres mesures doivent renforcer la compétitivité et stratégie industrielle sans creuser le déficit

Au-delà de la stratégie de défense, l'UE doit renforcer sa compétitivité et bâtir une « politique économique étrangère » cohérente qui contribuera aussi à sécuriser les chaînes de valeur et les approvisionnements en ressources critiques (rapport Draghi).

(4) Si ce n'est pour les entreprises impliquées dans la fabrication d'armes controversées, mais cela ne concerne pas la plupart des entreprises européennes de défense.

(5) Voir Alain HENRIOT, « Changement de paradigme(s) » *LFT* n° 408 avril 2025.

Un renforcement des partenariats internationaux peut servir à dynamiser le Marché unique sans reposer seulement sur la politique budgétaire. Pour cela, les États membres doivent d'abord se mettre d'accord sur la teneur des traités commerciaux et des concessions à fournir pour aborder les négociations avec un front uni. *La boussole de l'UE pour la Compétitivité* mentionne une série de partenariats qui permettraient de réduire les dépendances stratégies et de renforcer la sécurité économique. C'est dans ce nouveau contexte de tensions sur les exportations et sur le contrôle des transferts de technologies que l'UE doit repenser le dossier du Mercosur, aborder le rapprochement avec l'Inde et les conditions du maintien des liens avec le Royaume-Uni, tout en naviguant avec prudence dans ses relations commerciales et financières avec la Chine en poursuivant sa stratégie de de-risking plutôt que de découplage pur et dur malgré les tentatives d'intimidation des États-Unis.

La proposition de Trump de droits douaniers « réciproques » associés aux soldes bilatéraux va à l'encontre de la logique et des enseignements économiques, puisque les flux financiers viennent normalement compenser les déséquilibres du solde courant liés à la balance commerciale. Aujourd'hui, les pays déficitaires comme les États-Unis se financent grâce aux pays en épargne excédentaire, comme l'Allemagne et les Pays-Bas qui viennent prendre la place de la Chine. Certains leviers financiers pourraient donc permettre de modifier ces flux d'épargne privée - et de les réorienter pour financer l'investissement productif en Europe. La stratégie globale doit s'appuyer sur une politique industrielle cohérente avec la politique de sécurité et des réformes visant à mobiliser les capitaux privés pour financer l'investissement productif, que ce soit par des projets mis en œuvre avec un soutien de l'État ou des réformes de la fiscalité des dividendes et de l'héritage.

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

Marchés financiers

Par Grégoire VINCENOT, Cabinet Michel Klopfer

L'administration Trump rappelée à l'ordre par les marchés financiers

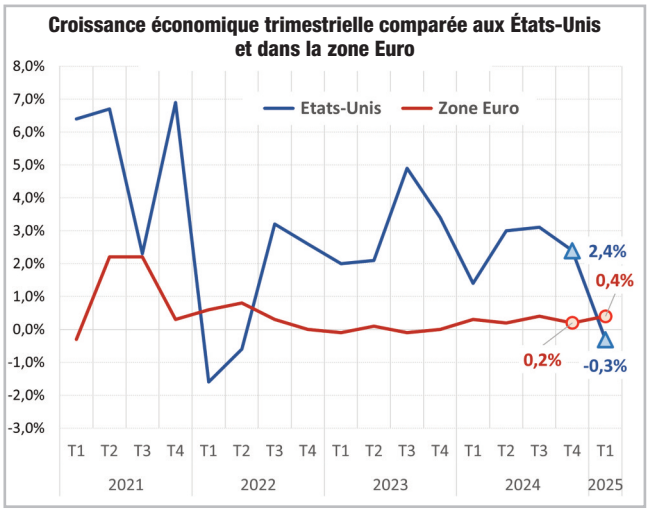
Un coup de frein sur la croissance économique est en cours aux États-Unis, ce dont témoignent les indicateurs économiques du premier trimestre 2025. Cela devrait encourager la BCE à poursuivre son cycle baissier sur les taux directeurs en dépit d'une inflation qui ne reflue pas autant qu'attendu. La très chaude alerte sur la dette souveraine des États-Unis dans la foulée du Liberation day a incité l'administration Trump à un spectaculaire rétropédalage. L'amoncellement de nuages bien sombres au-dessus de la préparation du budget 2026 de la France risque de déclencher une alerte comparable, sans que l'on voie bien à ce stade comment il pourrait y être répondu le cas échéant.

La croissance décroche aux États-Unis dans le sillage d'indicateurs de confiance en chute libre

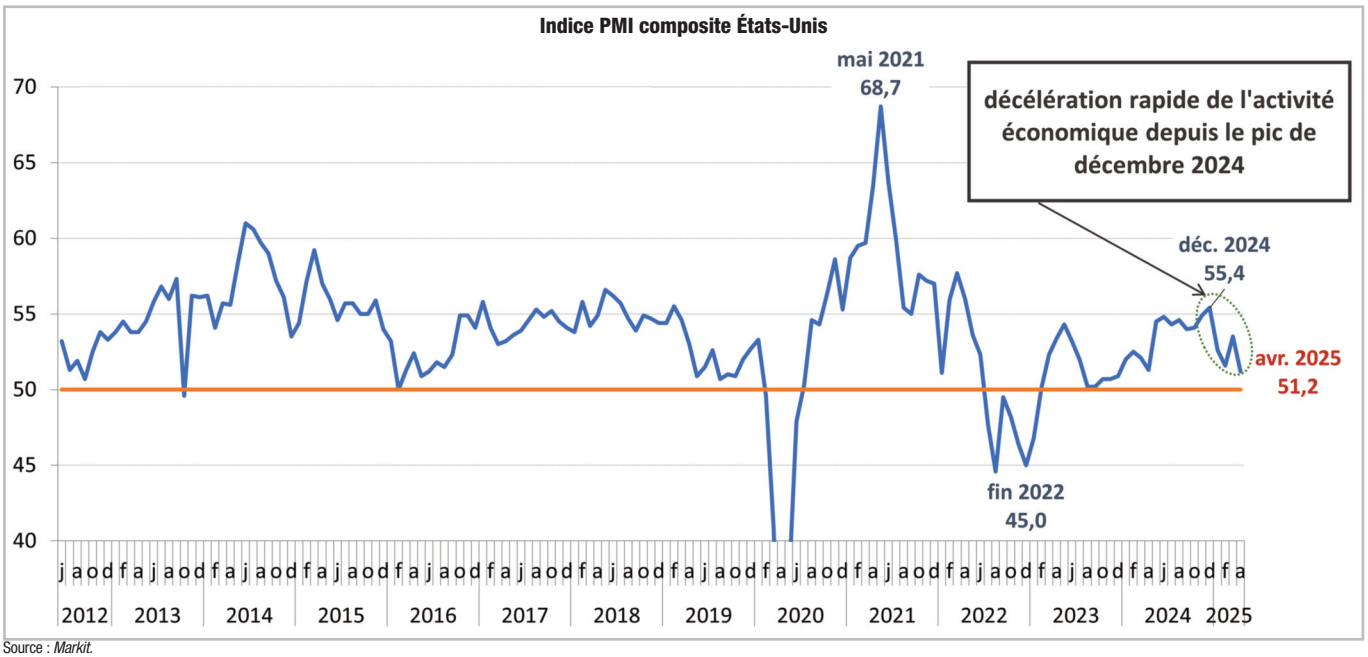
Les statistiques économiques publiées pour le premier trimestre 2025 illustrent l'ampleur du décrochage sur l'économie des États-Unis, tandis que la zone Euro tend paradoxalement plutôt à accélérer sa dynamique, notamment grâce à l'Allemagne qui repasse dans le vert (+ 0,2 % au T1 2025 après - 0,2 % au T4 2024). A voir cependant si cette robustesse saura résister au coup de mou prévisible sur les flux d'exportation, dont l'essentiel de l'effet est encore à venir.

Il s'agit là du premier effet concret des indicateurs de confiance en chute libre de ces dernières semaines, dans la foulée d'annonces totalement erratiques sur les droits de douane. Les indices PMI flanchent ainsi nettement, étrangement, surtout sur les services plus que sur l'industrie : un léger rebond du PMI manufacturier US est observé en avril, mais il est loin de compenser l'effondrement du PMI services.

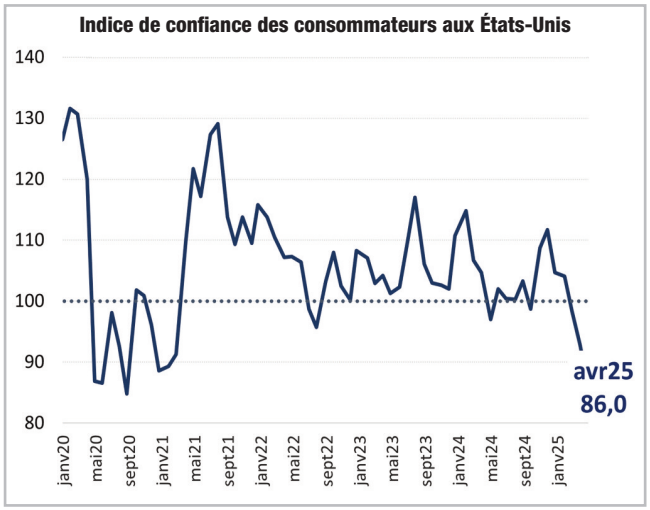
La chute est particulièrement spectaculaire sur la confiance des consommateurs : l'indicateur très suivi du *Conference board* renoue avec des niveaux de défiance digne de la crise sanitaire !



Spectaculaire rétropédalage de l'administration Trump sous la pression des marchés



Source : *Markit.*



Les annonces du « *Liberation day* » auront tenu une semaine : après avoir annoncé le 2 avril l'instauration de droits de douane « réciproques » (et en réalité extravagants autant qu'arbitraires) sur à peu près tous les pays du monde, puis avoir poussé jusqu'à 125 % les droits de douane applicables aux importations en provenance de Chine visant à punir la réplique de cette dernière, l'administration Trump a fait marche arrière dès le 9 avril, ramenant les droits de douane pour tous les pays à l'exception de la Chine à 10 % et annonçant une fenêtre de négociation de trois mois. Le ton vis-à-vis de la Chine est lui-même devenu plus conciliant par la suite, avec des exemptions envisagées sur certaines marchandises chinoises, l'annonce de négociations en cours, et l'affirmation que les droits de douane à 125 % n'avaient pas vocation à rester en l'état.

L'évolution des taux d'intérêt aux États-Unis sur la première quinzaine d'avril montre qu'une pression très fortement croissante s'est exercée sur l'exécutif américain. Là où les taux de swap contre Libor ont logiquement flanché devant l'effet récessif des nouveaux droits de douane, les taux obligataires de l'État américain se sont, eux, envolés. Ce niveau de spread révélait une véritable crise de confiance et il était urgent de réagir.

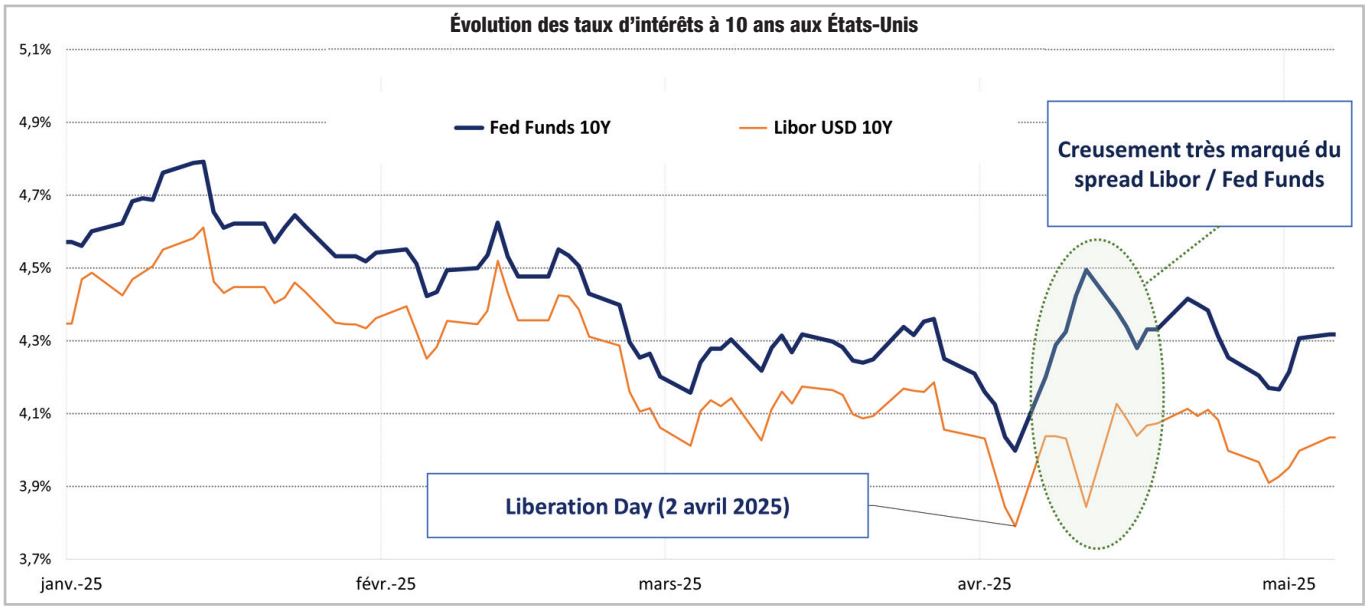
Le rétropédalage spectaculaire de l'administration Trump sur les droits de douane a d'ailleurs également été observé sur d'autres sujets polémiques, tels que l'éventuel limogeage du Président de la réserve fédérale, Jerome Powell, évoqué avec insistance début avril et qui est désormais exclu, ou encore les velléités de Donald Trump de briguer un 3ème mandat en 2028 en contradiction avec le 22ème amendement de la Constitution des États-Unis, qui n'est « plus un projet ».

Il est tentant de faire un parallèle avec le mur financier rencontré par Liz Truss en 2022, lorsque son « mini-budget » avait provoqué une grave crise sur le marché obligataire britannique, mettant fin en quelques semaines à l'expérience. Il semble qu'un avertissement du même ordre a été entendu par l'administration Trump, confrontée à un écartement rapide entre le rendement des Fed Funds et celui des taux interbancaires (qui n'est pas sans rappeler celui observé entre les OAT et les swaps d'Euribor…). On devrait pendant quelque temps assister à moins d'outrance de la part du gouvernement des États-Unis…

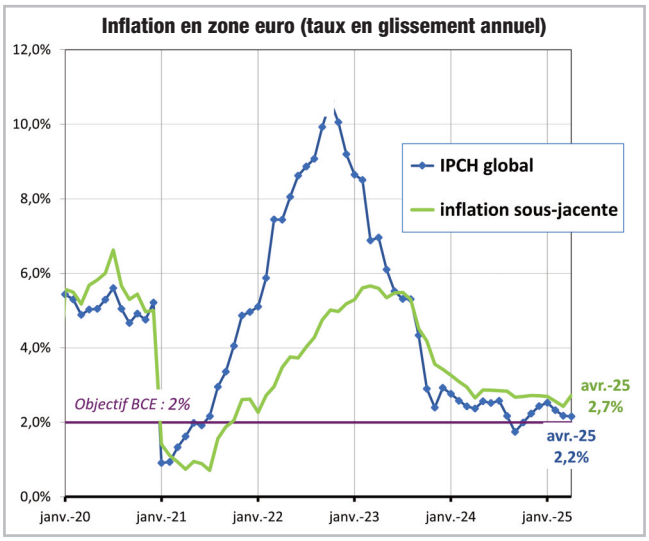
La BCE risque de se trouver face à un dilemme

Dans la foulée d'indicateurs de croissance plutôt encourageants pour la zone Euro, les indices de prix pour avril ont surpris par leur vigueur. L'inflation est stable à 2,2 %, inchangée par rapport à mars et toujours au-dessus de la cible BCE de 2 %, alors qu'on l'attendait à 2,1 %. L'inflation sous-jacente (hors prix de l'énergie) repart elle franchement en hausse, à 2,7 % en avril après être tombée à 2,4 % en mars. Par ailleurs l'inflation sur les services, particulièrement suivie par la BCE pour déceler d'éventuels effets de second rang sur les salaires, repart également à la hausse, à 3,9 % en avril vs 3,5 % en mars.

Dans un contexte de chute rapide des cours du pétrole (le baril est en voie de passer sous le seuil des 60 $ du fait des inquiétudes sur la croissance mondiale et du relâchement des quotas de production de l'OPEP+), ce rebond surprend, mais une latence est à prendre en compte entre la baisse des cours du pétrole et l'effet sur les indicateurs d'inflation.



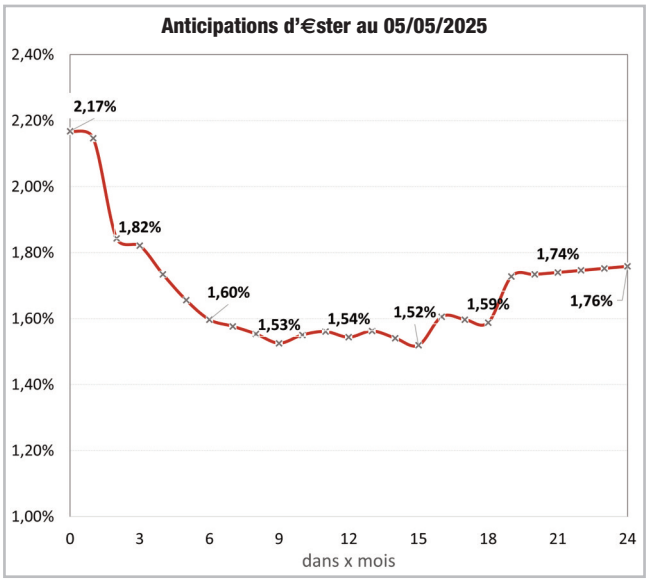
Marchés financiers



Plus globalement, il s'agit d'interpréter l'effet sur les prix des droits de douane instaurés par les États-Unis : ces droits de douane renchérissent mécaniquement les prix, mais ils ont aussi un effet récessif sur l'économie, et pénalisent par ailleurs le dollar, ce qui mécaniquement est plutôt déflationniste en zone Euro.

Au demeurant, la prochaine réunion décisionnelle de politique monétaire de la BCE ne se tiendra pas avant début juin. Ces chiffres seront donc relativisés d'ici là par d'autres statistiques.

A ce stade, les marchés restent fermement convaincus que la BCE opèrera une nouvelle baisse d'un quart de point de ses taux directeurs le 5 juin, puis une, voire deux autres dans le courant du second semestre 2025. L'€ster, actuellement à 2,17 %, une petite dizaine de points de base sous le taux de dépôt (ramené à 2,25 % depuis le 23 avril), est ainsi attendu au voisinage de 1,50 % d'ici la fin 2025.



Attention au débat qui monte sur le PLF 2026

Le gouvernement français multiplie les initiatives pour préparer un débat budgétaire pour 2026 qui s'annonce ardu. Un « comité d'alerte des finances publiques » a été installé mi-avril (avec deux autres rendez-vous programmés en juin et septembre), au cours duquel a été présentée une trajectoire de finances publiques mise à jour (laquelle doit être déclinée dans le programme de stabilité qui est chaque année débattu au Parlement à cette période avant d'être envoyé à la Commission européenne). La dette publique grimperait ainsi de 113 % en 2024 à 116 % du PIB en 2025 et atteindrait un point haut à 118 % en 2027 avant de refluer légèrement à partir de 2028. Dans le même temps, les frais financiers supportés par l'État passeraient quant à eux de 2 % à 3 %, soit en valeur absolue un quasi-doublement par rapport à aujourd'hui (de 58 Md€ à 108 Md€).

Si le gouvernement reste pour le moment évasif quant aux mesures de consolidation à mettre en œuvre (un objectif de 110 Md€ a été évoqué, dont 40 Md€ d'économies dès l'an prochain), nul doute que les collectivités seront mises à contribution d'une façon ou d'une autre… De premiers indices pourraient commencer à être distillés lors de la « Conférence de financement des territoires » prévue à huis-clos le 6 mai entre l'État et les associations de collectivités.

Le projet évoqué par le Premier ministre début mai d'un référendum sur un « plan d'ensemble » budgétaire demandant des efforts à chacun n'a fait que mettre l'accent sur l'aspect inextricable de l'équation. Un tel référendum serait évidemment sur le plan financier la dernière chose à faire, tant un rejet, qui apparaît probable quelle que soit la teneur des propositions soumises au vote, génèrerait une défiance sur les marchés assurément catastrophique.

La possibilité d'une nouvelle dissolution de l'Assemblée nationale à compter de juillet prochain est également à lire à cette aune. Cette seule perspective risque d'encourager les partis à verser dans une surenchère électorale incompatible avec l'adoption de mesures douloureuses. Le débat budgétaire s'annonce toxique.

Si l'on y ajoute le calendrier de dégradation possible des agences de notation et une croissance économique possiblement appelée à être révisée en berne, tout est réuni pour un nouveau dérapage des coûts d'emprunt de l'État… Il faut donc se préparer, dans la foulée, à une nouvelle dégradation des marges bancaires consenties aux collectivités, qui tendent à répercuter le spread acquitté par l'État…

Par Grégoire VINCENOT, Cabinet Michel Klopfer

Mieux vaut ne pas surseoir pour lever les financements 2025

La pente de dégradation des marges bancaires se poursuit doucement, et elle n'est sans doute pas arrivée à son terme : un nouvel accès de fièvre sur les OAT à mesure que le débat sur le budget 2026 va s'enliser pourrait les faire gonfler encore à l'automne. Mieux vaut, dans ces conditions, ne pas trop surseoir pour qui souhaite contracter des financements cette année. C'est encore plus vrai pour les lignes de la Banque des territoires, cette dernière envisageant en juin une légère remontée de son barème de marge sur Livret A, une première depuis 2022 qui risque de n'être qu'une étape. Les banques sont actives par ailleurs pour proposer de retravailler des encours en place : attention aux miroirs aux alouettes.

Le glissement des marges de financement se poursuit

Au regard des consultations bancaires du printemps, nous sommes conduits à relever une nouvelle fois notre référence de marché en termes de marge bancaire. Pour un financement amortissable sur 15 ans indexé sur l'Euribor 3 mois (ou sur le swap de cet index pour les taux fixe), les meilleures propositions de marge se positionnent désormais autour de 1,10 %, renouant avec un niveau inédit depuis le credit crunch du début des années 2010. Et un certain nombre de prêteurs se situent déjà significativement au-dessus de ce niveau.

Il n'y a pour autant pas de sujet de liquidité : les prêteurs sont présents et répondent généralement sur la totalité du besoin sollicité. Une collectivité classique reçoit généralement des propositions couvrant 3 à 4 fois le montant recherché.

La dégradation des marges sur Euribor reflète en réalité le décalage croissant entre les OAT et les swaps d'Euribor : les banques se finançant par référence à l'OAT et prêtant par référence à l'Euribor, l'écart OAT - Euribor gonfle les marges bancaires. Or, pour des financements sur 10 ans, cet écart qui valait 35 à 40 points de base jusqu'à la dissolution de l'Assemblée nationale en juin 2024, a grimpé à près de 90 points de base en janvier 2025 et s'est depuis l'adoption du projet de loi de finances pour 2025 stabilisé autour de 70/75 points de base. Il est à craindre que ce mouvement ne soit pas arrivé à son terme, ce qui plaide pour ne pas attendre la fin de l'année pour lever les financements utiles au bouclage du compte administratif 2025…

Évolution du barème de marge sur Livret A de la Banque des territoires

Le barème actuel des conditions de financement de la banque des territoires est le suivant (voir tableau 1).

Plusieurs collectivités nous remontent que la Banque des territoires envisage de rehausser sa marge sur Livret A pour le financement des investissements contribuant à la transition environnementale : celle-ci passerait de 0,40 % à 0,50 % au 1er juin prochain, un premier pas encore modeste eu égard à la dégradation des marges bancaires classiques ces derniers mois.

Au demeurant cette marge, même relevée à 0,50 %, reste quasiment du prix coûtant pour la Banque des territoires, puisqu'il faut servir l'index Livret A aux épargnants et ensuite verser une commission annuelle de 0,30 % aux banques collectrices. Il ne reste à la BdT qu'un maigre 0,20 % pour couvrir ses frais et le risque.

Marge sur Euribor accessible aux collectivités depuis 2007 pour un emprunt amortissable sur 15 ans

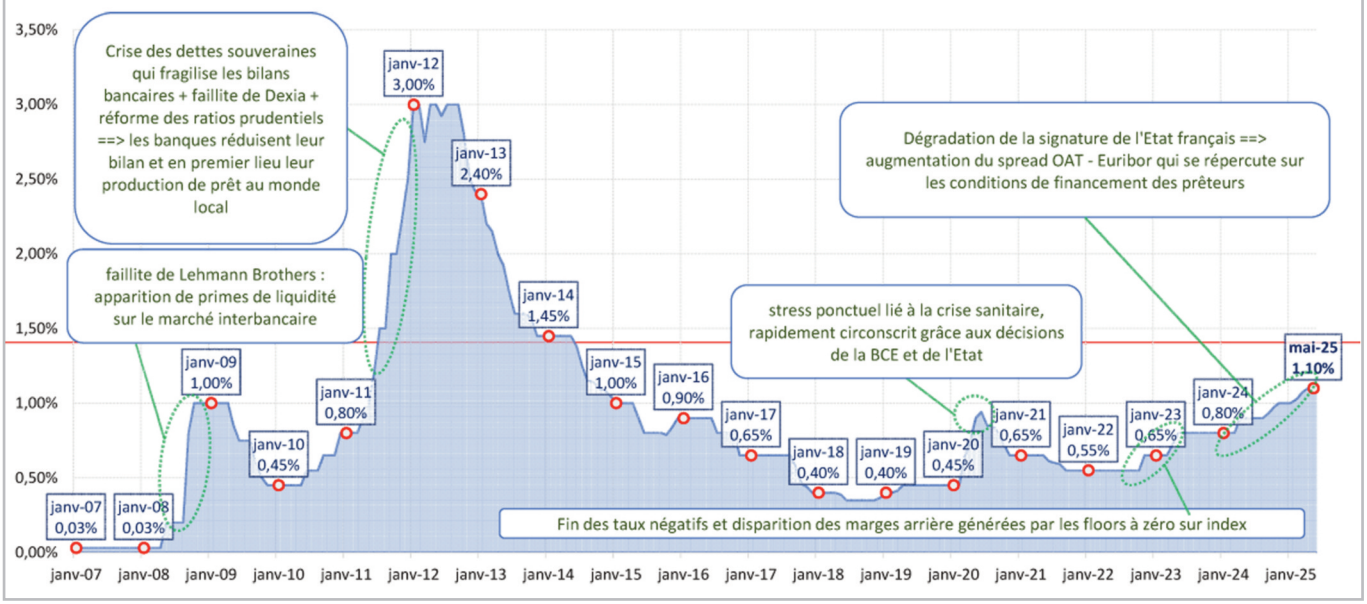


Tableau 1 - Barème Banque des territoires (avril 2025)

Action	Tarif	quote-part maximale	durée maximale
Transformation écologique, Aqua prêt (matériels roulants ferroviares, rénovation thermique, eau, assainissement)	Livret A + 0,40 %	100 %	60 ans
Gaïa (résorption de friche, sobriété foncière...)	Livret A + 0,80 % (sauf sobriété foncière 0,60 %)	100 %	80 ans
Edu Prêt (construction, extension, rénovation thermique de bâtiments scolaires et périscolaires)	Livret A + 0,60 % (sauf perf. énerg. 0,40 %)	50 % (sauf < 5 M€ ou perf. énerg. 100 %)	60 ans
Cohésion sociale et territoriale (infrastructures de santé, infrastructures publiques, mobilités transitoires, ouvrages d'art, reconstruction suite à catastrophes naturelles)	Livret A + 0,60 %	50 % (sauf < 5 M€, 100 %)	60 ans
Renouvellement urbain (opérations ANRU)	Livret A + 0,60 %	100 %	30 ans
Autres projets (infrastuctures de tourisme notamment)	Livret A + 1,30 %	50 % (sauf < 5 M€, 100 %)	25 à 60 ans (selon projet)

Dans le marché actuel, le Livret A est attendu assez nettement sous l'Euribor 3 mois, avec un écart favorable selon les maturités de l'ordre de 20 à 30 pb. Cumulé avec le différentiel de marge, les propositions de la Banque des territoires sont d'assez loin les plus attractives du marché. Pour les collectivités qui portent des projets éligibles, prioriser les financements de la BdT s'impose, et il convient de ne pas procrastiner pour les mettre en place afin d'éviter de futurs nouveaux relèvements de marge qui n'auraient rien d'illogiques…

De plus en plus d'options glissées dans les consultations bancaires

De plus en plus de prêteurs joignent à leurs réponses, lors des consultations bancaires initiées par les collectivités, des offres de tunnel, de cap ou de floor. Une banque même va jusqu'à ne plus formuler de réponse en indexé simple dans les dernières consultations, ne proposant plus que des taux fixes et des marges sur index assorties de floors très élevés. Par exemple, un département s'est vu proposer en avril un prêt indexé sur Euribor 3 mois assorti d'une marge de 100 pb, mais avec un floor à 2 % sur l'index. Or, un tel floor vaut 75 pb de marge dans le marché actuel : la marge faciale proposée par le prêteur qui pouvait sembler attractive en première analyse par rapport aux autres propositions, est en réalité bien plus chère (marge réelle = marge faciale + valeur du floor exprimée en équivalent marge, soit ici 175 points de base).

Ce type de propositions doit s'analyser, comme toujours, selon le premier objectif de la gestion de dette qui est de se couvrir contre le risque de taux c'est-à-dire à la fois contre leur hausse (au moyen de taux fixe et/ou de cap…) ou à la baisse (au moyen des taux indexé).

S'agissant de se protéger contre une nouvelle remontée des taux, les options sont les suivantes :

1. Le taux fixe, ou le swap d'un indexé en taux fixe s'il s'agit de couvrir un encours existant

2. Le tunnel, dont le principe est que le prix du cap est compensé celui du floor. En revanche cela implique une tolérance un peu supérieure à une hausse des taux, puisqu'il faut placer le cap à un niveau qui permette au floor de le financer, donc par construction un peu au-dessus du swap, mais, en contrepartie, on bénéficie des possibilités de baisse là aussi pour un taux inférieur au swap.

3. Le cap : il faut verser une prime (ou payer un surcroît de marge), plus ou moins importante selon le niveau de protection recherché, donc c'est logiquement plus coûteux, mais en contrepartie on continue de bénéficier des éventuelles baisses de taux offertes par l'index.

En revanche, on ne peut qu'être plus réservé sur l'opportunité de souscrire des floors. En effet, dans cette configuration, c'est la collectivité qui devient l'assureur et non plus l'assuré. Le choix d'un contrat indexé consiste justement à se protéger contre la baisse des taux (en tous cas dans la limite du floor à zéro sur index quasi-généralisé aujourd'hui). Vendre un floor revient à renoncer à cette protection contre une prime. Ce n'est donc pas une opération de couverture du risque de taux, mais une stratégie dans laquelle la collectivité vend une option à la banque, c'est à dire couvre la banque contre un risque en le prenant elle-même. En contrepartie la collectivité encaisse une prime d'assurance sous la forme d'une réduction de la marge payée sur index.

La collectivité apparaît « gagnante » tant que l'Euribor excède le floor minoré de la réduction de marge correspondant à la prime et perdante dans le cas inverse. Mais si on raisonne en termes probabilistes, qui est la seule manière rigoureuse de procéder, la principale question est de s'assurer que la réduction de marge est bien égale au prix de l'option sur le marché. Cela impose nécessairement une mise en concurrence des prêteurs sur un cahier des charges précis et uniforme, permettant ainsi de comparer les offres.

Propositions de baisse unilatérale de taux fixe en place, voire de bascule à taux zéro… perdantes !

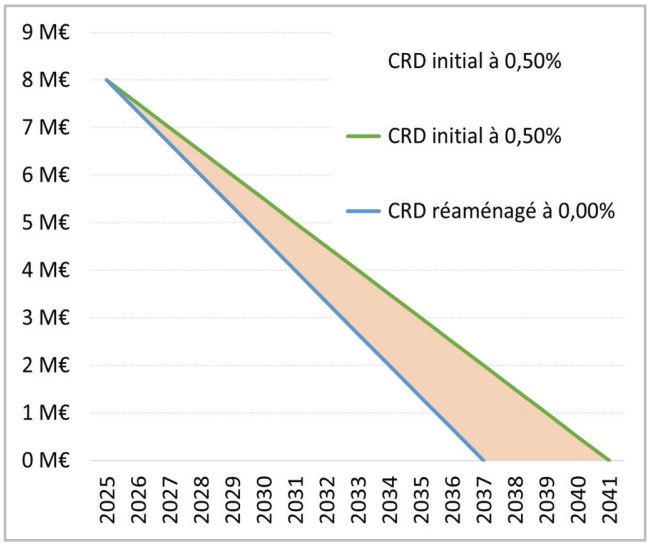
Un des principaux prêteurs des collectivités fait preuve de créativité en matière de réaménagement d'encours en place : il propose une baisse unilatérale et définitive sur des taux fixes présents dans l'encours accompagnée d'une accélération de l'échéancier remboursement, soit une majoration de l'ordre de 20 % des annuités en capital se traduisant par un raccourcissement de 20 % de la durée résiduelle du prêt (par exemple ramenée de 15 à 12 ans). Lorsque le taux du prêt en place est déjà bas (ex : 0,50 %), cela peut aller jusqu'à proposer un taux d'intérêt fixe sur le prêt réaménagé ramené à 0,00 %. Autrement dit on ramène un taux 0,50 % à un taux 0,00 % gratuitement (= économie immédiate en section de fonctionnement), sans aucune prise de risque, avec pour seul

inconvénient un alourdissement de l'annuité en capital dont la banque précise même que le cas échéant un décalage de quelques années est envisageable avant de voir remonter l'annuité en capital.

Pas évident de résister à l'appel d'une telle sirène !

En réalité, l'opération est bien sûr perdante actuariellement pour la collectivité emprunteuse (et c'est bien la raison pour laquelle la banque la propose…). Si elle la met en œuvre, elle échange un « super taux » sur une durée longue contre un « super super taux » sur une durée un peu plus courte ; or la banque a évidemment calibré sa proposition pour que l'effet temps l'emporte sur l'effet taux.

Pour tirer le bilan de l'opération, il convient d'actualiser à taux de marché (Euribor +1,10 % actuellement) d'une part les flux de remboursement (capital + intérêts) attachés à la dette en place, et d'autre part les flux de paiement (capital + intérêts) attachés à la dette réaménagée : le gain actuariel dégagé par le prêt à 0,50 % s'avère supérieur d'environ 2 % au gain actuariel dégagé par le prêt réaménagé à 0 % ; quelques dizaines de k€ de gains actuariels sont au passage récupérés par le prêteur et perdus par la collectivité.



Perdre de l'argent avec un prêt à taux zéro : voilà qui est contre-intuitif !

Pour le comprendre, il faut interpréter l'opération proposée comme correspondant au remboursement anticipé partiel (égal à l'écart entre l'ancien profil et le nouveau, cf. graphique) d'un encours gagnant.

Financièrement, être à l'équilibre nécessiterait que la banque verse une soulte actuarielle en compensation. Elle ne le fait pas mais consent à la place une ristourne sur le taux fixe sur l'encours non réaménagé. Cette ristourne n'est cependant pas tout à fait au niveau de ce que donnerait une soulte actuarielle…

Cette dernière aurait vocation à compenser le surcoût pour l'emprunteur d'un refinancement à condition de marché (par hypothèse Euribor + 1,10 % actuellement) de l'encours remboursé par anticipation, qui lui aurait coûté 0,50 % si le prêt en place était resté inchangé.

Conclusion : si la collectivité accepte la proposition du prêteur, le surcoût subi sur cette composante à refinancer l'emportera sur l'avantage tiré de la baisse du taux fixe consenti par la banque, majorant les frais financiers à concurrence de 2 % du CRD réaménagé.

Des possibilités de placement obligataire privé sans notation

Des collectivités se trouvant dans une situation financière délicate ont été approchées récemment par des placeurs obligataires - par ailleurs acteurs habituels du marché du financement désintermédié, déjà intervenus à de nombreuses reprises auprès de grandes collectivités - qui leur proposent de procéder à des émissions sans avoir recours à une notation préalable (habituellement requise bien que non obligatoire légalement, ce n'est le cas que pour les programmes de NEU CP). Ce phénomène témoigne si besoin était de l'appétit croissant des investisseurs européens (fonds de pension, assurances,…) pour les obligations des collectivités françaises.

L'analyse de ces propositions soulève trois observations principales.

Pour rappel l'amortissement du capital in fine reste le format le plus courant en obligataire. Pour des collectivités qui n'émettraient qu'épisodiquement, ceci suppose de gérer la contrainte budgétaire qui en découle, sans obérer ses marges de manœuvre futures : l'on se souvient d'une commune de l'Ouest parisien qui ne rechignait pas il y a quelques années à procéder à des émissions *in fine* conséquentes sur des durées supérieures à 30 ans, quitte à laisser les élus futurs face à un mur de remboursement… Dans les récentes propositions obligataires en privé sans notation, il s'agissait de profils amortissables. Cela représente un inconvénient pour la gestion de l'investisseur, qui a vocation à se traduire par un renchérissement du prix pratiqué.

Précisément, les conditions proposées ressortent comme plus onéreuses que ce qui peut être obtenu dans le cadre d'emprunts bancaires classiques, avec des marges sur équivalent Euribor qui oscillent entre + 1,50 % (sur 15 ans) et + 2,00 % (30 ans), soit des surcoûts compris entre + 40 et + 50 pb.

S'y ajoutent des frais « de courtage » eux aussi nettement supérieurs : 0,60 % dans le cadre d'une proposition récente contre 0,05 % et 0,10 % dans le cadre d'un financement bancaire classique (qui n'implique toutefois pas le même travail pour l'établissement) et autour de 0,20 % en obligataire classique. Lissés actuariellement sur 15 ans, ces frais fixes rehaussent d'environ +8 pb le taux d'intérêt payé.

Avec leurs défauts ces offres peuvent néanmoins constituer une planche au salut pour les collectivités qui seraient aux abois : dans cette hypothèse une préférence pourra être donnée aux durées les plus courtes (15 ans) pour éviter de cristalliser trop longtemps des conditions de taux dégradées.

Financement du secteur public local

Statistiques

	taux/cours constatés				taux/cours anticipés *		
	février 2025	mars 2025	avril 2025	mai 2025	août 2025	novembre 2025	février 2026
Euribor 1 mois	2,61%	2,40%	2,24%	2,15%	1,80%	1,65%	1,63%
Euribor 3 mois	2,52%	2,44%	2,25%	2,17%	1,85%	1,72%	1,69%
Euribor 6 mois	2,46%	2,39%	2,22%	2,14%	1,87%	1,75%	1,77%
Euribor 12 mois	2,41%	2,40%	2,18%	2,07%	2,02%	2,00%	1,99%
T4M	3,00%	2,78%	2,59%	2,59%	1,77%	1,60%	1,56%
TAM	2,39%	2,88%	2,90%	2,90%	2,77%	2,32%	1,95%
CMS 10	2,26%	2,66%	2,53%	2,45%	2,51%	2,52%	2,55%
TEC10	3,15%	3,44%	3,27%	3,16%	3,00%	3,03%	3,05%
taux fixe 15 ans**	2,30%	2,43%	2,38%	2,38%	2,36%	2,39%	2,42%
taux fixe 20 ans**	2,34%	2,50%	2,46%	2,47%	2,45%	2,46%	2,49%
€ contre $	0,94	1,08	1,12	1,13	1,13	1,13	1,14
€ contre CHF	0,85	0,96	0,94	0,94	0,94	0,94	0,93

** 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 1,00% en mai 2025 / trimestriel échéances constantes ex/ex*

Quelles sont les propositions du rapport Vigouroux pour sécuriser l'action des décideurs publics locaux face au risque pénal ?

Le Premier ministre alors en poste, Gabriel Attal, avait confié une lettre de mission du 17 mars 2024, à M. Christian Vigouroux, président de section honoraire du Conseil d'État, afin de trouver des solutions à des mises en cause jugées trop importantes des décideurs publics. Cette tendance, de nature à freiner l'action publique, a ainsi fait l'objet d'une réflexion dans le cadre de ce rapport, remis le 13 mars 2025 [1].

Le rapport a retenu en particulier cinq domaines, faisant l'objet de 36 propositions et sept pistes de réflexion, à savoir :

- Les responsables des administrations de l'État et des collectivités face aux infractions non intentionnelles et les atteintes à la probité ;
- L'échelle des sanctions à appliquer ;
- Les conditions de modulation de la sanction pénale ;
- La légalité des décisions prises par les décideurs publics ;
- Le respect du droit des victimes.

Au-delà d'un panorama complet sur les champs législatifs et réglementaires qui peuvent tendre à générer une prise de risque pour les décideurs publics dans leur action quotidienne et d'une réflexion sur les sous-jacents de la décision publique, le rapport présente une forte portée pratique en proposant des réécritures concrètes d'articles des différents codes concernés, dont le Code pénal, en indiquant les modifications qu'il serait souhaitable de faire.

Nous avons fait le choix de retenir dans l'exposé ci-dessous quelques blocs de propositions qui pourraient tendre à concerner particulièrement les décideurs locaux.

Proposition n° 1 : consacrer la possibilité pour le représentant d'une collectivité territoriale de participer *ès qualités* au sein des organes décisionnels d'une personne publique chargée d'un service public administratif.

Proposition n° 2 : Consacrer l'absence de conflits d'intérêts lorsque la désignation d'un représentant de la collectivité au sein d'un organisme découle nécessairement de la loi, alors même que celle-ci ne la prévoit pas expressément.

Proposition n° 3 : Autoriser un élu appartenant en même temps à l'organe décisionnel d'une autre entité à participer aux délibérations portant sur sa désignation au sein d'une autre personne morale de droit public ou de droit privé.

Ce bloc de trois premières propositions vise principalement des situations qui se retrouvent lors de chaque réunion de l'assemblée délibérante des collectivités, à savoir la survenue d'un risque de conflit d'intérêts lorsqu'un élu siège dans un autre organisme au titre de sa désignation par la collectivité d'origine. Prises conjointement, ces propositions permettraient ainsi aux élus de prendre part aux délibérations des organismes satellites publics concernant leurs collectivités et de participer aux délibérations au sein de l'organe délibérant concernant les organismes associés publics ou privés, cette fois, au sein desquels ils sont désignés. L'application de ces mesures faciliterait largement le déroulement du mandat des élus, ainsi que de leurs services des affaires juridiques, le plus souvent chargés de surveiller ces situations de conflits d'intérêts pour les élus.

Proposition n° 18 : Encourager les administrations centrales et les collectivités territoriales d'une certaine taille qui n'ont pas encore mis en place une cartographie des risques à élaborer un tel document.

Piste de réflexion n° 5 : Poser l'obligation légale pour ces mêmes administrations et collectivités de se doter d'un tel outil.

L'article 17 de la loi du 9 décembre 2017 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique définit la cartographie des risques comme destinée à « *identifier, analyser et hiérarchiser* » les risques de mise en cause pénale. Alors que l'article 3 de la même loi incite les administrations à mettre en œuvre des mesures afin de prévenir et détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion et plus encore, l'agence française anticorruption (AFA) a publié le 4 décembre 2020 des recommandations relatives à leur contenu et modalités de mise en œuvre [2]. Dès lors, le rapport propose de développer plus avant la mise en place de ce type de cartographie, voire se pose la question de leur obligation légale pour un certain nombre d'administrations.

Proposition n° 22 : Permettre à tout maire et à tout président d'établissement intercommunal, quel que soit le nombre d'habitants de la collectivité, de saisir la HATVP d'une demande d'avis sur les questions d'ordre déontologique qu'il rencontre dans l'exercice de son mandat ou de ses fonctions.

En application de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les élus soumis à la déclaration de situation patrimoniale ou d'intérêts peuvent saisir pour avis la haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) sur des questions d'ordre déontologique qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions. Le présent rapport propose ainsi d'étendre cette faculté à tous les maires et tous les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), afin de leur permettre de sécuriser juridiquement leur action, lesquels sont le plus souvent démunis sur le plan administratif pour être conseillés sur ce point.

(1) Le rapport est accessible en intégralité sous : https://www.vie-publique.fr/rapport/297749-conseil-d-etat-rapport-securisation-de-l-action-des-autorites-publiques

(2) Les recommandations de l'AFA sont disponibles sous : https://www.agence-francaise anticorruption.gouv.fr/files/files/joe_20210112_0010_0061.pdf

Proposition n° 27 : Modifier les articles L. 2123-34, L. 3123-28 et L. 4136-28 du CGCT afin d'harmoniser les conditions d'octroi de la protection fonctionnelle aux responsables des exécutifs locaux avec celles applicables aux agents publics.

Proposition n° 28 : Modifier les articles L. 2123-34, L. 3123-28 et L. 4136-28 du CGCT afin d'étendre le bénéfice de la protection fonctionnelle à l'ensemble des élus locaux.

Ce bloc de deux propositions sur la protection fonctionnelle vise d'abord à étendre aux exécutifs locaux le bénéfice de la protection fonctionnelle lorsque ceux-ci sont entendus en audition libre, en qualité de témoin assisté ou en cas de garde à vue dans le cadre d'affaires tenant à des faits qui n'ont pas le caractère détachable de l'exercice de leurs fonctions. Au-delà, le rapport propose également d'étendre la possibilité de bénéficier de la protection fonctionnelle à l'ensemble des élus des assemblées délibérantes et non plus seulement à l'exécutif et aux élus ayant reçu une délégation.

Proposition n° 36 : Transférer du pénal à l'administratif la répression des faits de non-dépôt des déclarations d'intérêts et d'activité et des déclarations de situation de patrimoine en confiant une telle compétence à la HATVP.

L'article 26 de la loi du 11 octobre 2013 réprime de trois ans d'emprisonnement, de 45 000 euros d'amende et, à titre complémentaire, de l'interdiction des droits civiques et de l'exercice de toute fonction publique, l'absence de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale ou d'une déclaration d'intérêts, ainsi que l'omission de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou de fournir une évaluation mensongère de son patrimoine. S'il est apparu nécessaire à la mission de prévoir des sanctions pour ce type de fait, les absences de dépôt relèvent le plus souvent d'un oubli de la part de l'élu concerné, oubli qui peut être réglé de manière plus douce que par la répression d'un délit. Dès lors, la mission propose que la HATVP elle-même soit en mesure de prononcer une amende administrative à destination des élus concernés, et que la sanction pénale ne soit réservée qu'aux élus récidivistes.

Il aurait pu être fait également état dans cet article des propositions 5 à 8 [3] visant à clarifier la définition des conflits d'intérêts et prévoyant que le délit de prise illégale d'intérêts ne soit pas constitué dès lors que les faits ont été constatés dans le cadre de l'activité d'un service public administratif, ou reposant sur un motif impérieux d'intérêt général. La proposition n° 21 du rapport vise à la mise en place d'un droit de tirage pour recourir au service d'un avocat pour certaines administrations, décentralisées ou même de l'État afin de sécuriser leurs décisions juridiques. La proposition n° 25 si elle était mise en œuvre permettrait, par une modification législative du code général des collectivités territoriales, aux centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale de pouvoir exercer la fonction de référent déontologue des élus, ainsi qu'ils le font déjà pour les agents territoriaux. Enfin la proposition n° 33 propose d'étendre l'exercice de l'action en protection de la présomption d'innocence prévue par l'article 9-1 du Code civil à l'employeur public, avec l'accord de la personne concernée.

(3) Proposition n° 5 : compléter l'article 432-12 du Code pénal par un alinéa prévoyant que l'infraction n'est pas constituée lorsque l'intérêt pris , reçu ou conservé l'a été dans l'exercice d'une activité de service public administratif ;
Proposition n° 6 : Compléter l'article 432-12 du Code pénal par la mention selon laquelle le délit de prise illégale d'intérêts n'est pas caractérisé lorsque la décision de prise, de réception ou de conservation d'un intérêt personnel repose sur un motif impérieux d'intérêt général ;
Proposition n° 7 : Mieux faire apparaître que le délit de prise illégale d'intérêts n'est caractérisé que si une atteinte effective est portée aux exigences d'impartialité, d'indépendance ou d'objectivité ;
Proposition n° 8 : Mieux articuler les différentes dispositions légales relatives à la gestion des conflits d'intérêts.

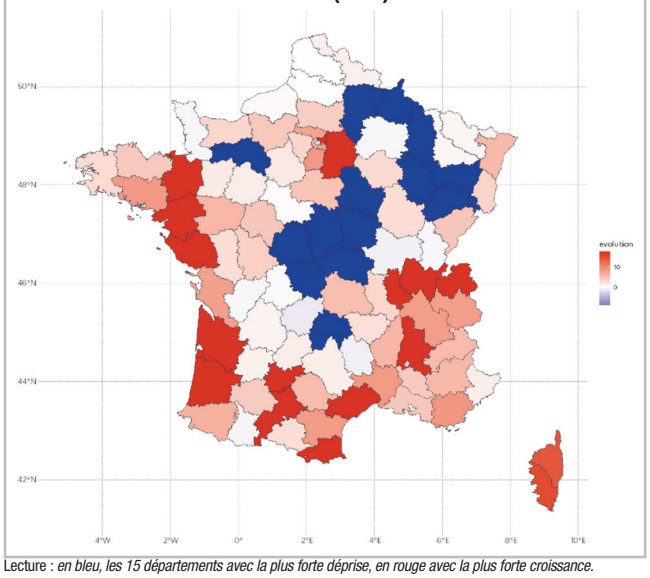
Quel impact de la situation démographique sur les finances des départements et quelles leçons peut-on en retenir ? À partir du bulletin d'information statistique n° 193 de la DGCL (1)

Le bulletin d'information statistique (BIS) n° 193 de mars 2025 de la direction générale des collectivités locales (DGCL) est consacré à l'analyse comparative des finances des départements en croissance et en déprise démographique. L'étude conclue à une corrélation entre la situation financière des collectivités départementales et leurs évolutions démographiques récentes, les départements en déprise présentant une situation généralement moins favorable.

L'analyse des évolutions démographiques par département

Pour parvenir à cette conclusion, la note s'appuie tout d'abord sur une méthodologie tout à fait précise d'analyse de la situation démographique entre les départements français, appuyée par les données de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Ainsi, en cartographiant les quinze départements qui ont perdu le plus de population entre 2010 et 2023 et ceux qui en ont gagné le plus, se dessine un mouvement centrifuge et plutôt orienté du nord-est vers le sud-ouest. De fait les départements qui ont gagné le plus de population sur la période considérée se trouvent en majorité en façade littorale ou bien dans la partie méridionale de l'hexagone.

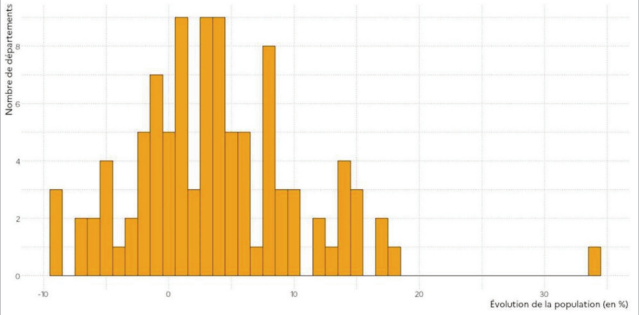
Évolution démographique des départements français entre 2010 et 2023 (en %)



Lecture : *en bleu, les 15 départements avec la plus forte déprise, en rouge avec la plus forte croissance.*
Source : *Insee, recenssement population. Champ : France métropolitaine.*

En répartissant les départements hors Mayotte en fonction de l'évolution de leur population, l'on observe que la majorité d'entre eux se trouvent dans une fourchette allant de zéro à 10 % de croissance de la population. En France métropolitaine, les départements qui enregistrent les plus fortes hausses au cours de cette période sont la Haute-Savoie (+ 17,6 %), la Haute-Garonne (+ 17,5 %), l'Hérault (+ 17,3 %) et la Gironde (+ 15,5 %). Les positions les plus atypiques sont occupées par des départements d'outre-mer avec une chute de la population observée de 9,4 % pour la Martinique et une hausse de 33,6 % pour la Guyane. De ce fait, et eu égard à leurs caractéristiques socio-démographiques atypiques, l'étude ne les retient pas dans l'échantillon d'analyse.

Répartition des départements français en fonction de l'évolution de leur population



Source : *Insee, recenssement population. Champ : France entière (hors Mayotte).*

Quant à eux, les départements qui ont le plus perdu de population entre 2010 et 2023 sont la Nièvre (- 9,2 %), la Haute-Marne (- 9,1 %) et la Creuse (- 7,3 %), tous trois départements à forte dominante rurale.

Évolution démographiques des départements les plus marquées entre 2010 et 2023 (France métropolitaine, hors Paris)

Départements en croissance démographique	Départements en déprise démographique
Haute-Savoie (+ 17,6 %)	Nièvre (- 9,2 %)
Haute-Garonne (+ 17,5 %)	Haute-Marne (- 9,1 %)
Hérault (+ 17,3 %)	Creuse (- 7,3 %)
Gironde (+ 15,5 %)	Indre (- 6,7 %)
Loire-Atlantique (+ 15,1 %)	Meuse (- 6,0 %)
Ain (+ 14,0 %)	Ardennes (- 6,0 %)
Ile-et- Vilaine (+ 13,6 %)	Orne (- 5,4 %)
Vendée (+ 13,6 %)	Voges (- 5,3 %)
Landes (+ 13,1 %)	Cher (- 4,8 %)
Tarn-et-Garonne (+ 12,5 %)	Cantal (- 3,8 %)
Rhône (+ 11,9 %)	Yonne (- 2,9 %)
Seine-et-Marne (+ 10,2 %)	Allier (- 2,7 %)
Pyrénées-Orientales (+ 10,0 %)	Aisne (- 2,1 %)
Seine-Saint-Denis (+ 9,8 %)	Territoire de Belfort (- 1,9 %)
Drôme (+ 8,8 %)	Haute-Saône (- 1,6 %)

(1) Le document est accessible sous : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/DESL/2025/BIS_193%20Dep%20en%20d%C3%A9prise%20V_def.pdf

Les départements qui sont statistiquement les plus attractifs pour la population sont aussi ceux qui sont le plus urbains. De ce fait, 70,1 % de la population des quinze départements les plus attractifs vit en milieu urbain, contre 37,2 % pour les quinze départements les plus en déprise.

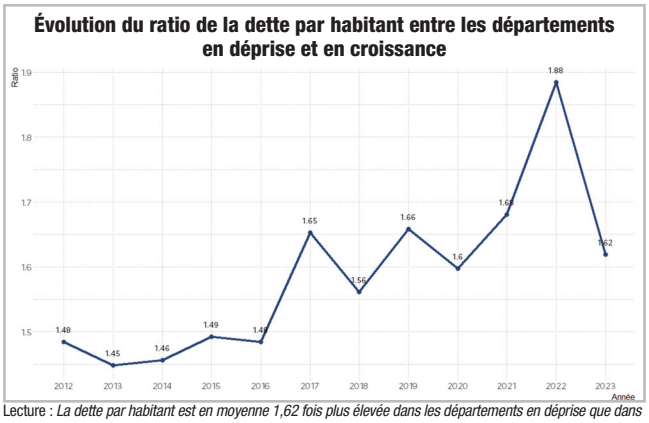
Les effets des évolutions démographiques sur la situation financière

Les effets des évolutions démographiques ont été analysés par le département des études et des statistiques locales de la DGCL notamment sur la capacité de désendettement, le taux d'épargne brute, les recettes de fonctionnement par habitant, les dépenses de fonctionnement ainsi que les politiques publiques favorisées par ces collectivités dans l'affectation de leurs dépenses.

• L'endettement

En prenant en compte les quinze départements les plus attractifs et ceux les plus marqués par la déprise, l'étude retient que la capacité de désendettement [2] est en moyenne de 4,4 années pour les départements dont la population recule et de trois ans pour les départements qui voient leur population le plus augmenter. Pour l'exercice 2023, la moyenne de cet indicateur pour les départements s'élevait alors à 3,5 ans.

Cette situation est expliquée par la note comme étant due en priorité à un encours de dette plus fort pour les départements en déprise. Elle était en effet supérieure de 60 % pour ceux-ci par rapport aux départements en croissance démographique. Ramenée au nombre d'habitants, la dette était en moyenne 1,62 fois plus élevée dans les départements en déprise que dans ceux en croissance pour l'année 2023. Le pic de ce ratio a été connu en 2022, avec une proportion de 1,88.



Lecture : *La dette par habitant est en moyenne 1,62 fois plus élevée dans les départements en déprise que dans ceux en croissance en 2023. Ce ratio s'élevait à 1,48 en 2012.*
Source : *DGCL*. Données : *DGFiP, comptes de gestion 2023 - budget principaux.*

• L'autofinancement

Sur l'ensemble de la période observée en 2012 et 2022, les départements en croissance démographique bénéficient d'une épargne brute [3] supérieure à ceux perdant de la population, avec 139 euros par habitant en moyenne contre 127 euros. De ce fait, ils bénéficient quasi systématiquement d'une capacité de désendettement moindre, ayant moins de dettes et une meilleure capacité à la rembourser.

• Les recettes de fonctionnement

Contre-intuitivement, les recettes de fonctionnement par habitant sont les plus élevées dans l'échantillon des départements en déprise, avec une tendance à l'accélération. En effet, ces recettes ont augmenté de 13,4 % entre 2019 et 2024, contre 4,7 % pour les autres départements en croissance.

Cet effet est avant tout dû à la baisse rapide de la population, contribuant à la hausse de cet indicateur. Le mode de calcul de la dotation globale de fonctionnement peut également présenter un effet retard, étant fondé sur la population de l'année n-3, apparaissant favorable aux départements en perte de population. L'évolution des produits de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) peut également présenter un impact, avec un recul plus important pour les départements urbains que pour les départements ruraux.

Au contraire, en termes de dotations perçues en provenance de l'État, si les départements en déprise sont largement favorisés par rapport à ceux en croissance (240 euros par habitant contre 110 euros), cette évolution est avant tout le fait d'une évolution du montant attribué en valeur absolue. Il s'est ainsi effondré pour les départements les plus attractifs, passant de 210 à 110 euros par habitant entre 2012 et 2023.

• Les dépenses de fonctionnement

Corrélativement, les dépenses de fonctionnement par habitant demeurent plus élevées dans les départements en déprise. Cet écart est notamment caractérisé pour les dépenses d'intervention, rassemblant notamment les dépenses sociales versées aux bénéficiaires, qui atteignaient 745 euros par habitant dans les départements en déprise contre 621 euros pour ceux en croissance en moyenne sur la période. Dans ces derniers, elles connaissent même une baisse en fin de période. Celle-ci est avant tout due à la baisse des aides à la personne, passant de 5,3 à 4,8 milliards d'euros entre 2021 et 2022 et des subventions versées, passant de 5,4 à 5 milliards d'euros entre 2022 et 2023.

Les effets de l'évolution démographique sur les dépenses par politique publique

• Le fonctionnement

La note procède à une comparaison de la ventilation des dépenses des départements par groupe d'échantillonnage, à partir de l'analyse de la nomenclature fonctionnelle. En section de fonctionnement, le premier poste de dépense demeure la santé et l'action sociale, quel que soit le groupe concerné. Les différences se font avant tout dans les montants attribués, les départements en déprise consacrant près de 200 euros de plus par habitant que leurs homologues à

(2) La capacité de désendettement est le ratio de l'encours de dette global sur la capacité d'autofinancement brute. Il indique en combien d'années la collectivité pourrait se désendetter entièrement en y consacrant l'intégralité de son autofinancement.

(3) L'épargne brute est la différence entre les recettes et les dépenses de gestion courante, desquelles l'on a retiré également le résultat financier et le résultat exceptionnel.

ces fonctions. Ce phénomène peut trouver à s'expliquer par la fragilité sociale particulièrement marquée dans les départements en déprise, avec des versements de revenu de solidarité active (RSA) plus importants, ainsi que par le vieillissement de la population, présentant un effet sur le versement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

Dans l'ensemble des départements, les dépenses liées aux transports et à l'entretien de la voirie ont baissé de 40 % en dix ans, passant de 100 euros par habitant à 60 euros environ. Cela correspond au transfert de compétences vers les régions en 2017 et 2018 du transport interurbain et scolaire. Dans ce domaine, les dépenses par habitant des départements urbains sont nécessairement plus faibles que pour les départements plus ruraux.

Il est intéressant de noter que, dans les départements en perte de population, les dépenses en matière d'administration générale sont en forte augmentation, passant de 88 à 128 euros par habitant entre 2013 et 2023.

• L'investissement

Les départements en croissance démographique étant caractérisés par une population plus jeune et en croissance (le nombre moyen d'élèves a augmenté de 12,7 % dans ceux-ci entre 2012 et 2023 contre un recul de 8,5 % dans ceux en déclin démographique), la tendance est prégnante dans les investissements en matière de création et de rénovation de collèges, plus importants pour les départements en croissance. L'enseignement est la fonction qui a connu globalement la plus forte progression au cours des dix dernières années, avec dix euros de plus par habitant.

En matière d'investissement, le domaine des transports et voiries représente en moyenne pour l'ensemble des départements 37 % des dépenses d'investissement. Dans ce domaine, les départements en déprise ont connu une forte baisse de leurs dépenses, passant d'une proportion de 42 % de leurs investissements à 37 % depuis 2013. Ils investissent ainsi presque six euros de moins par habitant en 2023 en comparaison à 2013.

Par ailleurs, les dépenses dans le domaine de l'environnement connaissent une baisse importante en matière d'investissement avec une baisse de 5 euros par habitant en moyenne pour l'ensemble des départements, relativement équivalente pour les deux groupes concernés.

Quels enseignements peut-on tirer de cette analyse

a) Une péréquation entre territoires qui demeure forte et une concentration des dépenses des départements sur leurs compétences obligatoires, compte tenu de leur situation financière.

Le niveau de dotations de l'État aux départements en déclin démographique ainsi que le niveau de fiscalité y demeurent plus élevés rapportés au nombre d'habitants par rapport aux départements en croissance, participant d'une logique de péréquation verticale au soutien des populations parfois les plus fragilisées.

De la même façon, eu égard aux difficultés financières connues en 2023 et 2024 par les départements du fait de la crise inflationniste et de la chute des produits des DMTO, ceux-ci sont contraints de se retrancher sur leurs compétences obligatoires, notamment en matière d'action sociale. En témoigne également la baisse subie des dépenses d'investissement en matière d'environnement.

b) Une France marquée par l'exode rural qui interroge sur l'avenir des collectivités départementales.

Ainsi que le relève l'étude, la France apparait coupée en deux dans le sens d'une diagonale allant du nord-ouest au sud-est, et marquée par un exode de population à la fois vers les contrées les plus méridionales avec une forme d'héliotropisme ; mais aussi d'une population qui quitte les campagnes pour aller rejoindre les villes et les départements les plus urbains. En 2017, selon l'INSEE, 79,5 % de la population française vivait dans une unité urbaine, caractérisée par le fait de compter plus de 2 000 habitants. Au vu des résultats de l'étude de la DGCL, la tendance semble se poursuivre, avec des départements ruraux marqués par une fuite de population vers les centres urbains, plus porteurs d'activité et d'emploi.

Ce phénomène pose la question de l'avenir des collectivités départementales, pensées en 1982 au moment de la décentralisation sur un modèle identique et conservant aujourd'hui à de rares exceptions les mêmes compétences. L'idéal d'un découpage égalitaire du territoire issu de la Révolution française semble avoir vécu et les évolutions à la carte qui ont déjà été expérimentées paraissent légitimes. C'est les cas des plus grandes métropoles avec l'exemple de la métropole de Lyon qui a absorbé sur son périmètre les compétences du département du Rhône pour cumuler les missions intercommunales et départementales.

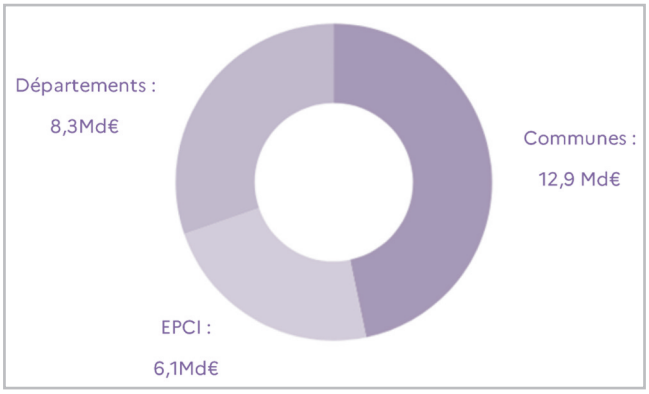
Si les tentatives de reproduction de cette expérience qui avaient été esquissées par le président Macron avant la crise sanitaire de la Covid-19 semblent abandonnées à ce stade, elles trouveraient tout de même tout leur sens sur les plus grandes métropoles. Celles-ci pourraient ainsi intervenir au bon échelon sur les territoires les plus urbains, marqués par des problématiques spécifiques, et les collectivités départementales demeurer pertinentes sur les territoires plus ruraux dans une logique de péréquation et de soutien des populations précarisées.

La direction générale des collectivités locales a publié son guide pratique de la dotation globale de fonctionnement pour 2025 (1)

La dotation globale de fonctionnement (DGF) des collectivités locales représente un montant total de 27,395 milliards d'euros en 2025 répartie entre les communes (12,9 milliards d'euros, soit 174 euros par habitant), les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI, 6,1 milliards d'euros, soit 86 euros par habitant) et les départements (8,3 milliards d'euros, soit 114 euros par habitant). Les régions ne perçoivent plus de DGF depuis 2018, celle-ci ayant été remplacée par une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) perçue au niveau national.

La DGF représente entre 11 et 18 % des recettes réelles de fonctionnement (RRF) des collectivités, en fonction de la strate, témoignant encore de son importance pour les finances locales.

Le montant de la DGF a connu plusieurs phases d'évolutions au cours des dernières années. Celui-ci avait fortement baissé entre 2014 et 2017, étant soumis à la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) ; puis a connu une période de relative stabilité entre 2018 et 2022. Pour la troisième année consécutive, la dotation connait une légère hausse, avec un montant supplémentaire attribué de 150 millions d'euros, soit une hausse de 790 millions d'euros en trois



ans.Rassemblée en une dotation unique en 1979 à partir d'anciennes impositions locales (comme la taxe sur les salaires, supprimée), la DGF poursuit en particulier les objectifs de maintenir des ressources stables, libres d'emploi et prévisibles dans le temps pour les collectivités ; ainsi que la mise en œuvre d'une péréquation verticale, favorisant les collectivités confrontées à des charges importantes. Cette dichotomie dans les objectifs se retrouve le plus souvent dans la composition même des dotations participant de la DGF. Ainsi, la dotation forfaitaire, qui représente 52 % de la DGF des communes, ne représente qu'une seule partie de la DGF, complétée par des composantes péréquatrices.

Les représentants des élus locaux sont associés depuis 1979, via le comité des finances locales (CFL) à la répartition de la DGF entre les collectivités. Cela peut se traduire par la possibilité d'augmenter la progression des composantes péréquatrices au-delà du minimum prévu par le Parlement en compensant la hausse par une baisse sur les autres composantes. Il est notamment destinataire annuellement du bilan de la répartition de la dotation, lui permettant ainsi d'assurer un contrôle.

Afin de permettre aux collectivités de disposer d'une visibilité sur leur trésorerie annuelle, certaines composantes de la DGF font l'objet d'un versement mensualisé. C'est le cas de la dotation forfaitaire des communes, de la dotation de solidarité urbaine (DSU), des dotations intercommunales et départementales. D'autres dotations font quant à elle l'objet d'un versement unique, dès lors que le montant à percevoir pour l'exercice en cours est connu. Il s'agit notamment de la dotation de solidarité rurale (DSR) ou de la dotation nationale de péréquation.

Quels sont les principaux indicateurs permettant de calculer la DGF ?

Conformément à l'article L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) (2), les collectivités peuvent adopter leur budget primitif de l'année jusqu'au 15 avril et même jusqu'au 30 avril les années de renouvellement des exécutifs locaux, sous la condition que la DGCL ait publié avant le 31 mars les informations nécessaires à la constitution de ce budget, et notamment le montant de la DGF par collectivité. Dans le cas contraire, la date limite d'adoption du budget est décalée d'autant de jours.

La DGF est calculée à partir d'une trentaine de critères qui peuvent être distingués principalement entre les indicateurs de ressources et de charges. Ils sont divers et prennent en considération la démographie, la situation sociale, financière, la géographie ou bien encore la situation administrative (chef-lieu et zone prioritaire notamment). Ceux-ci attirent souvent les critiques des élus locaux du fait de leur trop grande complexité, et gagneraient à être rationalisés.

(1) Le guide est accessible sous : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Finances%20locales/2025/Guide%20DGF%20MAJ%202025.pdf

(2) « *Si le budget n'est pas adopté avant le 15 avril de l'exercice auquel il s'applique, ou avant le 30 avril de l'année du renouvellement des organes délibérants, le représentant de l'État dans le département saisit sans délai la chambre régionale des comptes qui, dans le mois, et par un avis public, formule des propositions pour le règlement du budget. […] Ces dispositions ne sont pas applicables quand le défaut d'adoption résulte de l'absence de communication avant le 31 mars à l'organe délibérant d'informations indispensables à l'établissement du budget. La liste de ces informations est fixée par décret. Dans ce cas, l'organe délibérant dispose de quinze jours à compter de cette communication pour arrêter le budget.* »

L'on peut identifier notamment les indicateurs financiers, qui sont utilisés également dans l'analyse de la situation financière des collectivités, notamment le potentiel fiscal, le potentiel financier et l'effort fiscal.

Le potentiel fiscal [3] vise à établir combien percevrait la collectivité si on lui appliquait, à partir de ses bases physiques d'imposition, les taux moyens nationaux, permettant une comparaison. Les produits potentiels sont ainsi obtenus; auxquels l'on ajoute les produits réels, sur lesquels la collectivité n'a pas de pouvoir de taux . La richesse fiscale de l'EPCI est également prise en compte, car elle contribue aux politiques publiques du territoire. Elle est donc répartie entre les communes en fonction du type de fiscalité professionnelle adopté (unique ou additionnelle).

Le potentiel financier [4] intègre le potentiel fiscal auquel l'on ajoute la dotation forfaitaire de la DGF, la dotation en faveur des communes nouvelles [5] et l'on soustrait les prélèvements sur fiscalité supportés par la dotation forfaitaire. Les potentiels fiscal et financier sont également utilisés pour le calcul de la répartition des montants issus d'autres dispositifs, comme le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

L'effort fiscal [6] est calculé comme le ratio entre le produit issu des trois principales taxes sur lesquelles la commune dispose d'un pouvoir de taux (taxe sur le foncier des propriétés bâties -TFPB, non bâties- TFPNB et taxe d'habitation sur les résidences secondaires - THRS) et le produit qu'il en retirait en appliquant les taux moyens au niveau national. Il permet ainsi d'évaluer la mobilisation demandée par la commune à ses bases de fiscalité locale.

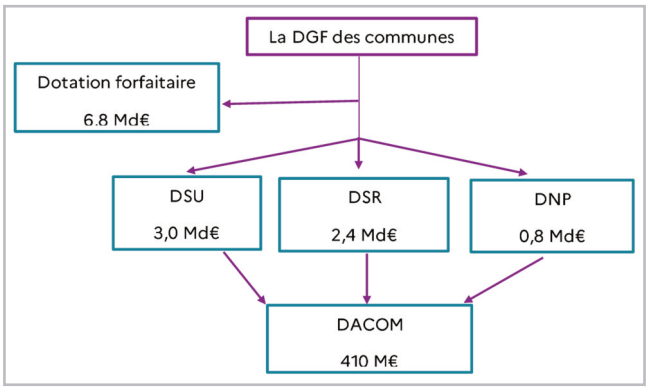
Ces différents indicateurs financiers ont dû faire l'objet de corrections, du fait de la modification du panier fiscal des collectivités, notamment la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, impliquant la réaffectation de la taxe sur le foncier bâti départemental au profit des communes, remplacée en 2021 par une fraction de TVA pour les départements; et l'abattement de moitié sur la valeur locative cadastrale des locaux industriels.

La DGF des communes

La DGF des communes est ainsi répartie entre la dotation forfaitaire (6,8 milliards d'euros en 2025) et les dotations de péréquation, dont la dotation de solidarité urbaine (3 milliards d'euros), la dotation de solidarité rurale (2,4 milliards d'euros), la dotation nationale de péréquation (800 millions d'euros) et la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM - 410 millions d'euros).

• La dotation forfaitaire

Des composantes figées de la méthode de calcul de la dotation



forfaitaire de la DGF remontant à avant sa mise en place en 1993 peuvent expliquer que, pour des communes relativement similaires en termes de démographie, de géographie et de profil socio-économique, les montants perçus à ce titre varient fortement. Depuis 2015, les évolutions de la dotation forfaitaire sont avant tout explicables par les mouvements de population; et l'écrêtement du fait d'une éventuelle reventilation au sein de l'enveloppe fermée au profit des composantes péréquatrices.

Ainsi, en 2025, l'abondement des composantes péréquatrices que sont la dotation de solidarité rurale (+ 150 millions d'euros) et la dotation de solidarité urbaine (+ 150 millions d'euros) pour un montant total de 300 millions d'euros a été financé pour moitié par une augmentation de l'enveloppe fermée et pour l'autre moitié par ce mécanisme d'écrêtement.

• Les dotations de péréquation

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale concerne les communes urbaines et deux tiers de ses bénéficiaires sont des communes de plus de 10 000 habitants. Des critères spécifiques aux communes urbaines sont mobilisés afin d'établir la liste des attributaires, dont notamment le nombre de logements sociaux, d'ayants-droits des aides au logement ou le revenu des habitants. Afin de déterminer son montant, l'effort fiscal et la part de population établie en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPPV) sont également pris en compte.

La dotation de solidarité rurale est à l'inverse principalement destinée aux communes de moins de 10 000 habitants. Elle se décompose en trois fractions que sont la « fraction bourg-centre » pour les communes rurales supportant des charges de centralité, la fraction « péréquation » pour les communes rurales en général et la fraction « cible », pour les communes rurales identifiées comme les plus fragiles.

La dotation nationale de péréquation a pour objectif d'assurer une péréquation, non pas à partir d'un profil type de commune, mais en fonction de la richesse fiscale potentielle. Elle se décompose également en une part principale et une part de « majoration ». Sont éligibles à cette seconde part les communes de moins de 200 000 habitants également bénéficiaires de la part principale, dans le but de réduire les écarts trop importants de richesse fiscale.

La DGF des intercommunalités

La DGF des EPCI est distinguée entre la dotation de

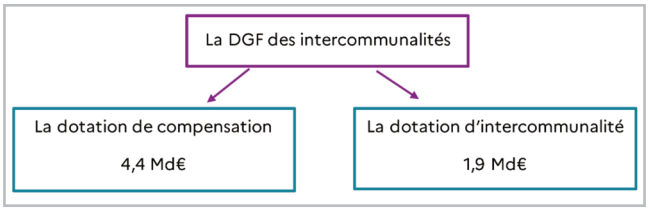
(3) Le potentiel fiscal est calculé comme suit : (base de fiscalité x taux moyens nationaux) + produits réels.

(4) Le potentiel financier est alors calculé comme suit : potentiel fiscal + dotation forfaitaire + dotation en faveur des communes nouvelles – prélèvements sur fiscalité.

(5) La dotation aux communes nouvelles est prévue par l'article L. 2113-22-1 du CGCT au bénéfice des communes nouvelles de moins de 150 000 habitants au moment de leur création.

(6) La formule de calcul de l'effort fiscal est la suivante : produit fiscal 3 taxes / potentiel fiscal 3 taxes.

compensation (4,4 milliards d'euros en 2025) et la dotation d'intercommunalité (1,9 milliard d'euros). La dotation de compensation est figée, n'évoluant pas en fonction de la situation réelle de l'EPCI. Elle peut également faire l'objet d'un écrêtement au niveau national afin de favoriser la composante péréquatrice.

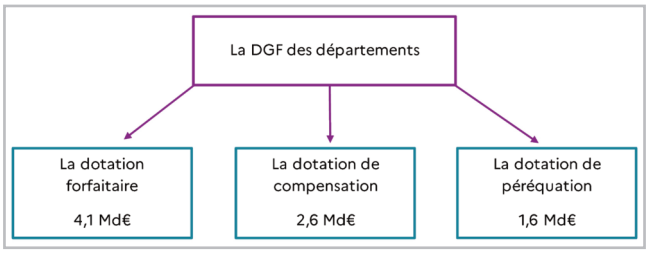


La dotation intercommunale permettant la péréquation est donc la dotation d'intercommunalité. Sa répartition s'appuie sur plusieurs critères, dont notamment le revenu des habitants du territoire, le potentiel fiscal de l'EPCI et le coefficient d'intégration fiscale (CIF). Le coefficient d'intégration fiscale mesure au sein d'une intercommunalité la part de l'ensemble des ressources du bloc intercommunal , dont les communes, perçue par la structure. Plus il est élevé, plus la construction intercommunale est censée être intégrée sur ce territoire. Dès lors, les dotations sont plus importantes pour les blocs au CIF élevé.

La DGF des départements

La DGF des départements est également répartie entre une part forfaitaire et une dotation péréquatrice. La part forfaitaire évolue principalement en fonction de l'évolution de la population et de l'écrêtement, selon le mécanisme vu supra au profit de la péréquation verticale.

La dotation de compensatoire est également figée en ce sens qu'elle retrace plusieurs anciens concours versés aux départements, et peut-être affectée par des mesures de recentralisation ponctuelles de compétences (comme l'expérimentation de recentralisation du revenu de solidarité active).



La dotation de péréquation des départements se subdivise en deux dotations : la dotation de péréquation urbaine concernant presque tous les départements urbains, sauf ceux présentant un potentiel financier substantiellement supérieur à la moyenne; la dotation de fonctionnement minimal vise essentiellement les départements ruraux, sauf ceux présentant également un potentiel financier trop important par rapport à la moyenne.

BUDGETS LOCAUX

Annulation par le tribunal administratif de la délibération du conseil municipal fixant les indemnités de fonction des élus

Titre exécutoire à l'encontre du maire pour l'intégralité des indemnités perçues entre 2011 et 2014.

• Conseil d'État, 3ème et 8ème chambres réunies, 4 avril 2025, *Commune de Wissous*, n° 473 305

Le préfet de l'Essonne a déféré au Tribunal Administratif de Versailles la délibération du conseil municipal de Wissous en date du 31 mars 2011 qui a fixé le montant des indemnités du maire, des sept adjoints et des dix conseillers municipaux bénéficiant d'une délégation de fonctions. Cette délibération dépassait les plafonds autorisés de l'article L 2123-24-II CGCT. Par un jugement du 25 octobre 2018, le TA a annulé le titre exécutoire émis le 13 mai 2016 contre l'ancien maire pour le montant intégral des indemnités qu'il avait perçues entre avril 2011 et avril 2014. C'est dire que le juge administratif estimait qu'il ne fallait pas remettre en cause la délibération. De plus, la CAA de Versailles, en appel, a rejeté le recours de la commune contre le jugement de première instance. Saisi par la commune d'un pourvoi en cassation, le Conseil d'État a annulé l'arrêt de la CAA et lui a renvoyé l'affaire. Cette dernière a finalement annulé le jugement de première instance du 25 octobre 2018 et a accueilli un moyen subsidiaire soulevé par l'ancien maire : le montant qui lui était réclamé était erroné, il ne pouvait pas porter sur l'intégralité des indemnités qui lui étaient dues, mais uniquement sur la différence entre les indemnités perçues sur le fondement de la délibération litigieuse du 31 mars 2011 et les indemnités qu'il aurait dû percevoir sur le fondement de la délibération non contestée du 2 avril 2008. Dans son nouvel arrêt, la CAA a annulé le titre exécutoire du 13 mai 2016, car il porte sur un montant erroné. La commune de Wissous se pourvoit à nouveau en cassation contre l'arrêt qui la désavoue partiellement.

« *5. Contrairement à ce que soutient la commune requérante, il ne ressort pas des pièces du dossier soumis aux juges du fond que ces délibérations, qui ont été prises dans les trois mois suivant l'installation du conseil municipal à la suite des élections de mars 2008 conformément aux dispositions de l'article L. 2123-20-1 du code général des collectivités territoriales citées au point 2, auraient uniquement trouvé à s'appliquer pour l'année 2008. Dans ces conditions, il résulte de ce qui a été dit au point 3, que n'ayant pas été retirées, abrogées ou annulées, elles avaient vocation à rester en vigueur jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal. Dès lors, c'est sans erreur de droit que la Cour administrative d'appel de Versailles en a déduit que l'annulation de la délibération du 31 mars 2011 avait eu pour effet de remettre en vigueur celles des 2 avril et 19 mai 2008 et que le titre exécutoire en litige, correspondant à l'intégralité des indemnités perçues par M. D… en sa qualité de maire au cours de la période d'avril 2011 à avril 2014, était illégal en tant qu'il réclame le remboursement d'une somme excédant la différence entre le montant des indemnités nettes qu'il a perçues sur le fondement de la délibération annulée du 31 mars 2011 et celui des indemnités nettes qu'il aurait perçues sur le fondement de la délibération du 2 avril 2008... »*.

L'annulation contentieuse de la délibération du 31 mars 2011 fixant le montant des indemnités de fonction des élus municipaux a eu pour effet de remettre en application la précédente délibération ayant le même objet, c'est-à-dire celle du 2 avril 2008.

Heureusement, ce genre de délibération ne se trouve à être nécessaire qu'après un renouvellement du conseil municipal.

COUR DES COMPTES

Agent comptable d'une régie municipale

Cette espèce montre que le statut de la double casquette est délicat à mettre en œuvre, entre subordination au directeur général avec la casquette de directeur financier et indépendance vis-à-vis du même directeur général dans l'exercice de la fonction d'agent comptable, donc de comptable public.

• Cour d'Appel Financière (CAF), 16 avril 2025, *Régie Gazélec de Péronne*, n° 2025-3

La régie Gazélec de Péronne est, aux termes de ses statuts « une régie municipale à caractère industriel et commercial dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière », soumise aux dispositions des articles L. 2221-1 et suivants CGCT. Son régime financier relève du décret du 7 novembre 2012 GBCT. La Cour a jugé en appel l'affaire de la « régie Gazélec de Péronne » à la requête de M. Y, agent comptable d'une part et responsable administratif et financier d'autre part, qui a estimé que la chambre du contentieux (chambre du contentieux, 25 juin 2024) a commis des erreurs de droit en le jugeant coupable de l'infraction caractérisée à l'article L 131-13 CJF : « *Tout justiciable au sens de l'article L. 131-1 CJF est passible de l'amende prévue au deuxième alinéa de l'article L. 131-16 lorsqu'il : 1° Ne produit pas les comptes dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État. Le présent s'applique au commis d'office chargé, en lieu et place d'un comptable, de présenter un compte…* ».

Il a cependant admis que la reprise des résultats des années antérieures avait été abandonnée afin de ne pas laisser apparaitre les déficits. M. Y se défend en estimant qu'il a agi sous l'autorité de son directeur général M. X. (condamné en première instance à une amende de 4000 euros et qui n'a pas fait appel).

« *…Cette pratique est à l'origine d'un écart particulièrement important entre les montants inscrits aux comptes administratifs, dont le conseil d'administration était tenu informé, et le résultat réel cumulé. Cet écart a pu être évalué par la chambre régionale des comptes, d'une part, à 4,4 M€ en 2016, 5,2 M€ en 2017, et 6,5 M€ en 2019, pour le compte principal, d'autre part, à 328 427,22 € en 2016, à 265 901,56 € en 2017, à -358 700,30 € en 2018, et à 743 891,47 € en 2019, pour le compte annexe.*

53. M. Y précise avoir agi dans le cadre du lien de subordination qui le liait à M. X qui, lui-même, conteste avoir formulé une telle demande à M. Y et rappelle qu'il n'est pas à l'origine de cette pratique ancienne, déjà en vigueur lors de son entrée en fonctions en janvier 2014, qu'il n'aurait pu modifier sans conséquences fâcheuses pour la régie. MM. X et Y admettent cependant que le compte présenté au conseil d'administration n'intégrait pas les résultats antérieurs déficitaires, quoique les membres dudit conseil disposaient d'un document annexe reprenant l'historique des résultats cumulés de la gestion de la régie… ».

La Cour d'Appel Financière juge les faits suffisamment graves pour confirmer la condamnation de M. X. tout en réduisant légèrement le montant de la sanction.

« *15. Eu égard à la gravité et à la réitération des manquements qui lui sont imputés, M. Y qui n'apporte aucun élément autre que ceux déjà présentés devant la Cour des comptes, n'établit pas que les premiers juges auraient insuffisamment pris en compte, au titre des circonstances atténuantes de responsabilité, la lourdeur de ses tâches de responsable administratif et financier, et de responsable des usagers et des ressources humaines, les pratiques antérieures, les déficiences du logiciel utilisé ainsi que l'absence de préjudice causé à la régie Gazélec, en arrêtant le montant de sa sanction à un montant de 3 000 euros.*

Au regard de la surcharge de travail de M. Y, des (mauvaises) pratiques ancrées dans l'entreprise et de son devoir d'obéissance à son supérieur (l'inconvénient de la double casquette), la Cour réduit cependant l'amende de 3000 à 2500 €. Le numéro d'équilibriste n'autorise pas pour autant de filet !

Le régime de responsabilité des agents publics » gestionnaires publics » peut paraitre bien sévère par rapport à ce qu'il était avant (avant la réforme de l'ordonnance du 23 mars 2022), mais il n'est pas encore solidement ancré… Pour preuve, une circulaire qui précise aux employeurs publics la forme de soutien qu'ils doivent apporter à leurs agents.

En réaction à la jurisprudence du Conseil d'État qui avait inquiété les agents publics pouvant être qualifiés de gestionnaires publics, le Premier ministre a publié le 18 avril 2025 une circulaire portant sur « l'accompagnement des agents publics mis en cause dans le cadre du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics ». Dans son arrêt du 29 janvier 2025 (CE, 6ème et 5ème chambres réunies, 29 janvier 2025, Sté UGGC Avocats, n° 497 840), le Conseil d'État a affirmé que les agents publics attraits devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes ne pouvaient pas bénéficier de la protection fonctionnelle : le régime de responsabilité des agents publics en qualité de gestionnaires publics n'est ni assimilable à la responsabilité pénale, ni à la responsabilité civile. Il faut rappeler ici que, dans le cadre de l'évolution de la jurisprudence administrative (les fameux grands arrêts), la collectivité publique absorbe très largement la responsabilité de son agent, tant que la faute de celui-ci n'est pas complètement « détachée » du service. Or, la responsabilité pécuniaire des gestionnaires publics est dérogatoire à la jurisprudence administrative, au même titre que d'autres régimes législatifs de responsabilité, alors même que les fautes pouvant être commises le sont dans l'exercice de leur service. Mais si ces agents créent un préjudice financier pour leur collectivité, il serait parfaitement injuste que ce soient les contribuables locaux qui le couvrent. Ce serait un très mauvais régime de solidarité à la place d'un régime de responsabilité.

La circulaire du Premier ministre n° 6478-SG publiée le 18 avril 2025 a pour objet de rassurer les agents publics afin « d'éviter tout effet inhibiteur de l'action publique » qui les conduirait à se mettre en position d'inaction faute de bénéficier d'un parapluie protecteur. Elle répond aussi à une note de la secrétaire générale du Gouvernement (SGG) en date du 2 avril 2024 qui avait affirmé abruptement qu'un agent public ne peut pas bénéficier d'une quelconque protection fonctionnelle lorsqu'il est mis en cause devant une juridiction financière. Attention à ce que le balancier ne revienne pas à coups de mesures d'ordre intérieur péremptoires et d'injonctions contraires… A continuer ainsi, la réforme pourrait être étouffée.

SERVICES PUBLICS LOCAUX

Convention rémunérée entre l'EPCI et ses communes membres et responsabilité

L'EPCI met un service instructeur des demandes d'urbanisme à la disposition des communes membres contre rémunération devant couvrir le coût du service.

• Conseil d'État, 3ème et 8ème chambres réunies, 17 avril 2025, *Commune de Mons (Haute-Garonne)*, n° 489 542

La commune de Mons, dans la proche périphérie de Toulouse, a tout naturellement confié l'instruction de ses demandes d'autorisations d'urbanisme à la métropole « Toulouse-Métropole », qui a succédé à la communauté urbaine. La convention entre l'intercommunalité et ses communes membres prévoit une rémunération en contrepartie du service rendu.

Il s'agit bien, en l'espèce, d'une convention prévoyant la mise à disposition d'un service de la métropole à une de ses communes membres et cette convention prévoit expressément que l'exécution de la convention donne lieu à une rémunération au profit de l'EPCI (à l'origine la communauté urbaine transformée ensuite en métropole).

Par deux jugements du 8 juillet 2021 et du 28 octobre 2021, le Tribunal Administratif de Toulouse a annulé les deux permis de construire délivrés par le maire de Mons en 2018 et a condamné la commune à indemniser les bénéficiaires du préjudice subi, ce que la commune n'a pas contesté. Le TA a également condamné la métropole à garantir la commune du montant de ces indemnisations. C'est sur cette obligation de garantir le montant des indemnisations que s'est focalisé le contentieux, car la CAA de Toulouse a annulé cette responsabilité de la métropole vis-à-vis de la commune-membre de la prestation effectuée par le service instructeur.

La commune de Mons s'est dès lors pourvue en cassation. Pour le Conseil d'État, la convention ne pouvait pas faire reposer légalement la responsabilité sur la commune seule et donc écarter, par voie contractuelle, tout appel en garantie de la métropole. Dès lors que la convention prévoit une

rémunération, elle ne peut pas imposer de renonciation à toute action en responsabilité contre le cocontractant.

« *7. Une convention de mise à disposition des services d'un établissement public de coopération intercommunale au profit d'une de ses communes membres qui prévoit, conformément aux dispositions du IV de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales, le remboursement des frais de fonctionnement du service instructeur constitue un contrat prévoyant la rémunération d'une personne physique ou morale au sens des dispositions de l'article L. 2131-10 du même code. Une telle convention ne peut donc légalement contenir de clause stipulant que la commune concernée renonce à exercer toute action en responsabilité à l'égard de l'établissement public de coopération intercommunale.* ».

SERVICES SOCIAUX

Fixation du minimum de ressources par rapport au montant de l'allocation d'adulte handicapé : le « reste à vivre »

Le litige porte sur le montant de « reste à vivre » que doit respecter un établissement accueillant des personnes handicapées lorsqu'il assure « l'entretien complet » des résidents.

• Conseil d'État, 1ère et 4ème chambres réunies, 9 avril 2025, *Département de la Haute-Garonne*, n° 488 079, conclusions M. Thomas Janicot, rapporteur public

L'arrêt permet également de bien distinguer les foyers d'hébergement des foyers-logements : les taux de reste à vivre dépendent au premier chef de cette catégorisation, les obligations du Département en dépendent directement.
L'entretien complet implique un certain nombre de prestations : les achats alimentaires et d'entretien, les repas, l'entretien du linge et le ménage, même si les résidents participent volontairement à certaines tâches. Le CASF précise les règles de modulation du reste à vivre, notamment par rapport au type de structure d'accueil et des prestations comprises dans le prix de journée.

Par une décision du 5 août 2015, le président du Conseil Départemental a considéré que le foyer dans lequel Mme C. était hébergée ne devait plus être classé comme foyer-logement au regard des prestations qui y étaient pratiquées, mais comme foyer d'hébergement, faisant ainsi chuter le reste à vivre minimal à 50 % de l'Allocation Adulte Handicapé (AAH) contre 125 % pour un foyer-logement.
Pour M. C., le reste à vivre aurait dû être, à compter de la décision contestée, de 50 % de AAH. Le fait que le Département ait fixé un taux de 70 % (donc plus favorable) aux résidents qui prennent leur repas principal à l'extérieur 5 jours par semaine ne rend pas illégale sa décision. Mme C. aurait tort de s'en plaindre. Mais elle entend garder le niveau de 125 % de l'AAH dont elle bénéficiait jusqu'à la décision du Département en date du 5 août 2015. Bien qu'elle ait été ballotée entre plusieurs juridictions pendant cinq ans, elle a ensuite maintenu sa position, estimant que les 70 % qui lui étaient octroyés ne correspondaient pas à ce qu'elle doit recevoir comme ressources à sa libre disposition.

« *12. Il résulte de ce qui a été dit précédemment que l'établissement "L'Occitan" assure un hébergement et un entretien complet à ses pensionnaires. Par suite, le minimum de ressources dont ceux-ci doivent pouvoir disposer librement chaque mois est déterminé conformément aux dispositions des articles D. 344-35 et D. 344-36 du code de l'action sociale et des familles. En fixant, par la décision du 5 août 2015 en litige, à 70 % du montant de l'allocation aux adultes handicapés le montant de ressources devant être laissé à la libre disposition de Mme C…, qui prend ses déjeuners à l'extérieur cinq jours par semaine au moins, le président du conseil départemental de la Haute-Garonne n'a pas fait une inexacte application de ces dispositions. Il s'ensuit que Mme C… n'est pas fondée à en demander l'annulation. Ses conclusions à fin d'injonction ne peuvent par suite qu'être également rejetées…* ».

TRIBUNAL DES CONFLITS

Condamnation par le juge pénal à la remise en ordre des lieux assortie d'une astreinte

Travaux sur un immeuble sans autorisation. Liquidation de l'astreinte par le préfet de Haute-Corse pour le compte de la commune. Litige de la compétence du juge judiciaire.

• Tribunal des conflits, 7 avril 2025, C 4335

Par un jugement rendu en 2012, le tribunal correctionnel de Bastia a déclaré coupable M. B. d'avoir effectué des travaux sur un immeuble situé dans la commune de Poggio-Mezzana sans avoir obtenu de permis de construire. M. B. a été condamné au paiement d'une amende et à la « mise en conformité des lieux » dans un délai de 6 mois avec une astreinte de 50 euros par jour de retard. La Cour d'Appel, fin 2012, avait confirmé le dispositif des premiers juges, en remplaçant l'obligation de « mise en conformité des lieux » par une « remise en état des lieux », ce qui ne laissait plus de possibilité de régularisation. La Cour de cassation avait rejeté le pourvoi contre cet arrêt.
Par un arrêté du 20 octobre 2021, le Préfet de Haute-Corse a liquidé l'astreinte en mettant à la charge de M. B. un montant de 86 700 euros pour le compte de la commune de Poggio-Mezzana. Le titre de perception, sur le fondement de cet arrêté, a été notifié à M. B.

«*… La créance ainsi liquidée par l'État pour le compte de la commune de Poggio Mezzana trouve son fondement dans la décision prononcée par la juridiction répressive contre M. B… en application de l'article L. 480-7 du code de l'urbanisme.*

7. La liquidation de l'astreinte étant relative à l'exécution d'une décision judiciaire, le contentieux de son recouvrement relève de la juridiction judiciaire sans que la circonstance qu'il a été procédé à cette liquidation par décision du préfet, ainsi que le prévoit l'article L. 480-8 du même code, n'ait pu modifier ni la nature du litige ni la détermination de la compétence… »

Le Tribunal des conflits a jugé que la contestation de la légalité de l'arrêté préfectoral est de la compétence du juge judiciaire, car un contentieux du recouvrement ne modifie pas la nature du litige qui reste dans la sphère de l'ordre juridictionnel judiciaire. En effet, la liquidation de l'astreinte étant relative à l'exécution de la décision judiciaire, le contentieux de son recouvrement relève également de la juridiction judiciaire, même si la décision de la liquidation de l'astreinte a été prise par le préfet en vertu de l'article L 480-8 du code de l'urbanisme.

Gestion du domaine privé. Compétence résiduelle du juge administratif

Contestation de la délibération d'une association foncière autorisant son président à signer une convention portant sur l'installation d'un parc éolien sur des chemins ruraux.

• Tribunal des conflits, 7 avril 2025, C 4331, *Association de protection des territoires gâtinais (Pro-T-G)*

L'association foncière de remembrement de Courtempierre (Loiret), propriétaire de parcelles formant des chemins ruraux a autorisé son président à signer la convention avec les promoteurs d'un parc éolien. L'association de protection des territoires gâtinais (Pro-T-G), qui est contre l'installation de ce parc éolien, a saisi le tribunal administratif d'Orléans d'une demande d'annulation de cette délibération du 10 juin 2020, car elle remet en cause la convention conclue entre le président de l'association foncière et les sociétés Intervent et VSB Energies. Mais la juridiction administrative a estimé qu'elle n'était pas compétente pour connaitre de ce litige. L'association Pro-T-G a dès lors porté sa demande d'annulation devant le juge judiciaire (Tribunal Judiciaire de Montargis) qui, lui aussi, a estimé qu'il n'était pas compétent pour en juger et qui a de ce fait renvoyé l'affaire au Tribunal des conflits.

C'est la commune qui est propriétaire des parcelles qui forment les chemins ruraux qui servent d'assiette au projet. Or les chemins ruraux sont des éléments du domaine privé de la commune. Mais l'association requérante est un tiers par rapport à la convention entre l'association foncière et les promoteurs. Dès lors, le juge administratif retrouve sa compétence, même si elle est résiduelle.

« *4. La délibération du 10 juin 2020 autorise l'association foncière de remembrement de Courtempierre à signer une convention d'utilisation portant sur différentes parcelles présentées comme constituant des chemins ruraux. Ainsi qu'il a été dit, les chemins ruraux font partie du domaine privé de la commune. Il résulte, dès lors, de ce qui a été dit au point 2 que la contestation par l'association de protection des territoires gâtinais (Pro-T-G), qui est tiers à la convention considérée, de la délibération autorisant la conclusion d'une convention ayant pour objet la valorisation du domaine privé de la commune ressortit à la compétence de la juridiction administrative. Il en va de même dans l'hypothèse où les parcelles en cause constitueraient non des chemins ruraux mais des chemins d'exploitation ou autres terrains relevant du patrimoine privé de l'association foncière de remembrement…* ».

Créance détenue par l'État sur une collectivité territoriale bénéficiaire de droits et taxes qui ont fait l'objet d'une restitution à un contribuable

• Tribunal des conflits, 10 février 2025, C 4333, *DRFiP IDF c/Ville de Paris*

En 2015, la SNC Plaine-Monceau a acquis un bien immobilier à Paris, dans le but de le mettre à neuf, puis de le revendre. L'acquisition a été soumise aux droits de mutation à titre onéreux ainsi qu'à la taxe sur les locaux à usage de bureaux de l'article L 1599 CGI (taxe propre à l'Île-de-France). Le paiement de ces droits a généré un produit de 833 633 euros pour la Ville de Paris au titre de la taxe de publicité foncière. Par lettre du 15 novembre 2021, la SNC a demandé à bénéficier de l'exonération des droits de mutation qu'elle avait payés. La DRFiP a fait droit à sa demande : par une décision du 22 mars 2022, elle a prononcé la restitution de plus de 800 000 euros à la SNC. Quelques jours plus tard, à l'appui d'un titre de perception, la somme de 798 000 euros a été prélevée sur la trésorerie de la Ville de Paris. Cette dernière a contesté ce prélèvement, mais l'administration fiscale a maintenu l'opération. C'est pourquoi la Ville de Paris a saisi le Tribunal Administratif de Paris d'une requête en annulation de l'ordre de reversement. Le Tribunal Administratif a refusé de trancher, estimant que la Ville s'est trompée d'ordre juridictionnel. S'agissant de droits de mutation qui ont été restitués à la société SNC Plaine-Monceau, la question est de savoir s'il faut encore considérer que le contentieux est de nature fiscale. C'est ce que soutient le juge administratif dans un jugement du 27 septembre 2022, partant du principe que les litiges portant sur les droits de mutation ressortissent à la compétence du juge judiciaire. Mais en l'espèce, le litige porte sur le versement de la restitution de la taxe de publicité foncière versée. Or, s'agissant de droits restitués, le litige n'est plus de nature fiscale. Puisqu'il porte sur une créance à recouvrer, un différend entre les services de l'État et la Ville de Paris, le juge administratif est naturellement compétent.

« *…2. Les créances que l'État, qui assure l'établissement et le recouvrement des impôts, contributions, droits et taxes est susceptible, à la suite d'une décision de restitution de droits et taxes acquittés par un contribuable, de détenir sur une collectivité territoriale bénéficiaire des sommes recouvrées ne constituent pas elles-mêmes des créances de nature fiscale. Les litiges relatifs à de telles créances opposant l'État à une collectivité territoriale relèvent de la compétence de la juridiction administrative, alors même que seraient en cause des droits et taxes dont le contentieux d'assiette relève de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire en application de l'article L. 199 du livre des procédures fiscales.*

3. La demande de la Ville de Paris a pour objet la contestation d'un ordre de reversement émis en vue du recouvrement de la créance que l'État détient sur la collectivité territoriale, à la suite d'une décision de restitution de droits et taxes acquittés par un contribuable en matière de droits d'enregistrement, de taxes de publicité foncière et de taxes assimilées à ces droits, taxes ou contributions. Dès lors, le litige l'opposant à la direction régionale des finances publiques d'Île-de-France et de Paris ressortit à la compétence de la juridiction administrative… ».

URBANISME

Différence entre un PLU et un POS : ce sont les objectifs qui sont déterminants

Application d'une relation de compatibilité dans le cadre d'une Orientation d'Aménagement et de Programmation définie dans le PLU.

• Conseil d'État, 1ère et 4ème chambres réunies, 9 avril 2025, *Société IP*, n° 492 224, conclusions M. Thomas Janicot, rapporteur public

Pour la réalisation d'un programme immobilier, la société IP a acheté une petite partie des quarante hectares du parc du château de La Barre situé dans la commune de Férolles-Attily (Seine et Marne) et classé en « zone à urbaniser ». En effet, dans le cadre d'une Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP), la commune a décidé d'acquérir les 9/10èmes du parc et d'autoriser la société à vendre 31 lots à bâtir (des logements) sur le 1/10ème restant.

L'association du Réveillon a demandé au Tribunal Administratif de Melun d'annuler le permis d'aménager délivré par le maire. Par un jugement du 13 décembre 2019, les premiers juges ont rejeté le recours. Mais, en appel, l'association a obtenu satisfaction : la CAA de Paris a en effet jugé que le permis était « incompatible » avec l'OAP figurant dans le PLU de la commune pour le secteur des Graimpériaux. Dans son pourvoi en cassation, la société IP a dès lors demandé l'annulation de cet arrêt du 28 décembre 2023.

Pour le rapporteur public, l'aménagement de logements privés sur 1/10ème du secteur ne remettait pas en cause l'acquisition des 9/10èmes du parc par la commune au propriétaire actuel. En substance, un projet compatible avec une OAP n'est pas forcément ce qui va la réaliser, mais ce qui ne va pas à son encontre.

« *6. Il résulte de ce qui a été dit au point 4 qu'en jugeant que le permis d'aménager délivré à la société IP était incompatible avec l'orientation d'aménagement et de programmation du secteur des Grimpériaux, au seul motif que la commune n'avait pas entrepris l'acquisition des neuf dixièmes du parc du château de La Barre, et en en déduisant l'illégalité de ce permis, sans rechercher si les effets du projet devaient être regardés comme suffisants pour contrarier, par eux-mêmes, les objectifs de l'orientation d'aménagement et de programmation mentionnés à l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme, désormais repris à l'article L. 151-6, relatifs à l'aménagement, l'habitat, aux transports ou aux déplacements, consistant en l'espèce en la préservation en espace naturel de l'essentiel du parc du château de La Barre en contrepartie de l'urbanisation d'une petite partie de celui-ci, la cour a commis une erreur de droit…* ».

Pour la CAA de Paris, le permis d'aménager délivré pour la réalisation des logements était « incompatible avec l'OAP » parce que la commune n'avait pas entamé l'acquisition des 9/10èmes du parc. En revanche, pour le Conseil d'État, cette situation ne rend pas pour autant le permis illégal et ne compromet pas l'acquisition projetée par la commune. Le Conseil d'État juge que les effets du projet ne sont pas suffisants pour contrarier les objectifs de l'OAP.

PLUI. Orientations du PADD. Absence d'incidence sur le coût d'exécution du futur PLUI

• Conseil d'État, 5ème et 6ème, 14 avril 2025, *Commune du Vernouillet*, n° 468502

Par un arrêté du 11 février 2019, le Maire du Vernouillet a opposé un sursis à statuer (L 153-11 du code de l'urbanisme) à la demande de permis de construire déposée par la Sàrl Cap synthèse en vue de la construction de 28 logements. Le Tribunal Administratif de Versailles a annulé cet arrêté par un jugement du 23 juin 2020 et la CAA de Versailles a rejeté l'appel formé par la commune contre ce jugement.
La Communauté Urbaine Grand Paris Seine et Oise avait prescrit l'élaboration d'un PLUI à l'échelle de l'ensemble du territoire. Dans le cadre de la procédure de réalisation de ce plan d'urbanisme, l'intercommunalité avait défini les orientations du plan d'aménagement et de développement durable (PADD) et satisfait à l'obligation d'un débat. Le souci de valoriser les espaces naturels, de préserver les cônes de vue ou la trame verte ne permettaient pas de déduire que le projet litigieux aurait des incidences sur le coût d'exécution du futur PLUI.

Le maire de la commune a opposé le sursis à statuer en se fondant sur le coût supplémentaire qu'entrainerait la réalisation de ce programme de construction sur l'exécution du futur PLUI.

« *Le sursis à statuer doit être motivé et ne peut excéder deux ans. (…) "Aux termes de l'article L. 153-11 du même code :" (…) L'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à l'article L. 424-1, sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan dès lors qu'a eu lieu le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable."* ».

Pour le Conseil d'État, en l'espèce, le sursis à statuer ne se justifiait pas, car le maire n'apporte aucun élément de nature à étayer sa crainte. Le souci de valoriser les espaces naturels, de préserver les cônes de vue ou la trame verte ne permettait pas de déduire que le projet litigieux aurait des incidences sur le coût d'exécution du futur PLUI.

« *…ces documents, qui ne faisaient notamment apparaître aucun projet précis relatif au maintien d'une trame verte ou d'arbres à préserver ni à des règles de limitation de la hauteur* des constructions sur le terrain d'assiette du projet, ne permettaient pas d'identifier en quoi la réalisation du projet litigieux aurait été de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme intercommunal et d'opposer, à ce titre, un sursis à statuer à la demande de la SARL Cap Synthèse. Elle a pu sans erreur de droit en déduire que la commune de Vernouillet n'était pas fondée à soutenir que c'était à tort que le tribunal administratif avait prononcé l'annulation de l'arrêté du 11 février 2019… ».

Par Claire DELPECH et Françoise NAVARRE

Réformer les finances locales : mieux associer les acteurs, experts et chercheurs

Au cours des dernières années, les réformes concernant la fiscalité et les finances locales se succèdent à un rythme soutenu. Pour autant, les critiques concernant leurs effets dans les territoires sont de plus en plus vives. Le manque d'anticipation des effets pour les collectivités directement concernées et d'évaluation, en s'appuyant par exemple sur le monde académique, est régulièrement pointé. L'association de l'ensemble des parties prenantes est pourtant une des conditions nécessaires à la réussite et à l'acceptation de ces réformes. Elle doit notamment permettre d'assurer un réel travail collaboratif de l'ensemble des acteurs concernés et la mutualisation en amont des expertises. Ce serait aussi une façon d'éviter une approche trop technocratique de Bercy et éloignée des réalités territoriales.

Depuis les années 80, les gouvernements en place ont engagé de multiples réformes ou tentatives de réformes concernant le panier de ressources fiscales et financières des collectivités locales : suppression de la taxe professionnelle en 2010, réforme non appliquée de la DGF en 2015, allégement des valeurs locatives des locaux industriels en 2021, remplacement de la taxe d'habitation sur les résidences principales la même année par une fraction de TVA et élargissement de cette mesure à la CVAE en 2023…

Ciblant un dispositif en particulier ou opérant des changements plus profonds, ces réformes ont contribué à modifier de façon significative le cadre fiscal et financier d'intervention des acteurs publics locaux. Elles se sont en outre succédé à un rythme important, une nouvelle disposition chassant l'autre sans que soient préalablement pris en compte ou simplement évalués les effets attendus des évolutions engagées. Ainsi, entre 2010 et 2023, plus de 70 décisions ont été prises concernant directement la fiscalité locale. Si certaines de ces décisions sont relativement mineures et ne modifient qu'à la marge le panier de ressources des collectivités, d'autres mesures relèvent de réformes en profondeur qui ont substantiellement transformé le profil des ressources des collectivités.

Aujourd'hui les critiques sont nombreuses et parfois vives concernant les implications de ces réformes sur le développement local : perte d'autonomie fiscale, perte de lien avec le contribuable qu'il soit « ménage » ou entreprise, délitement du panier de ressources fiscales créant une dépendance accrue aux dotations et versements de l'État…

Le manque de lisibilité des objectifs poursuivis, l'absence de cohérence entre les différents dispositifs issus des réformes, et surtout le peu d'anticipation et d'évaluation des effets pour les collectivités directement concernées est régulièrement pointé.

On peut en effet s'interroger sur la façon dont les représentants des collectivités locales, mais également des chercheurs porteurs d'une expertise et engagés dans la production de connaissances dans le domaine, sont associés en amont à ces processus de transformation.

Plusieurs questions méritent d'être posées :

• Quels sont les éléments déclencheurs de ces réformes ? Et quels sont les objectifs qui les sous-tendent ?

• Leurs mises en œuvre suivent-elles un processus codifié et bien établi ou, au contraire, sont-elles une réaction à une situation conjoncturelle ?

• Représentants de collectivités, chercheurs et experts reconnus…, finalement qui est réellement associé et participe à l'élaboration des évolutions aboutissant à un projet de réforme ? Autrement dit, comment s'organise le « jeu d'acteurs » entre des intérêts nationaux et des intérêts plus localisés ? Quels facteurs favorisent cette collaboration ou au contraire, participent à une mise à distance des collectivités et des chercheurs ?

• Cette situation a-t-elle perduré ou évolué au cours des 40 dernières années (depuis la décentralisation) ? Est-ce lié au domaine lui-même (les finances des collectivités) du fait de sa complexité ou bien cela concerne-t-il plus globalement l'ensemble des évolutions ayant trait à l'action publique locale ?

• Enfin, le climat financier fortement dégradé que connaissent aujourd'hui les relations financières entre l'État et les collectivités est-il de nature à faire évoluer cette situation et dans quel sens ?

Sans avoir la prétention de traiter l'ensemble de ces questions, cet article se propose d'analyser dans un premier temps la façon dont sont mises à l'agenda les réformes et quels processus d'élaboration les sous-tendent. Il s'intéressera ensuite aux parties prenantes engagées dans ces réformes et évolutions. Enfin, il cherchera à savoir s'il s'agit d'un phénomène conjoncturel ou si la situation actuelle des finances publiques peut amorcer des évolutions.

Un processus avant tout politique d'engagement des réformes

Plusieurs facteurs viennent perturber ce que l'on pourrait considérer comme le processus logique d'une réforme s'appuyant sur des évaluations et des travaux d'experts conduits en amont, évaluations partagées avec les acteurs concernés par les évolutions envisagées.

L'analyse des processus qui ont conduit à l'élaboration des différentes réformes fiscales et financières concernant les collectivités locales au cours des vingt dernières années invite à s'interroger sur les éléments déclencheurs qui mettent ces réformes à l'agenda du législateur.

La coexistence d'objectifs aux ressorts multiples est un point commun entre les différents dispositifs d'évolution qui se sont engagés. Il peut s'agir tout à la fois de satisfaire des intérêts catégoriels, de répondre à une opportunité politique, de

satisfaire à des enjeux ou valeurs, de simplifier des dispositifs ou encore de stimuler des dynamiques économiques…

Ces objectifs, parfois contradictoires et aux orientations qui peuvent varier sur une période donnée, sont peu favorables à la mise en place en amont d'un processus organisé et codifié d'évaluation.

• La réforme de la TP : une réforme pour répondre aux attentes des acteurs économiques

L'exemple de la réforme de la taxe professionnelle (TP) est une bonne démonstration de la façon dont la volonté d'apporter une réponse à une catégorie de contribuables a prévalu sur la nécessité d'une évaluation en amont. La TP a été mise en place en 1976 en remplacement de la Patente, héritée de l'époque révolutionnaire et devenue archaïque, notamment accusée de surtaxer les petits contribuables et d'être un frein au développement économique. Ce nouvel impôt local se voulait plus universel dans son mode de calcul reposant à la fois sur la valeur travail, les salaires, et sur des éléments du capital des entreprises au travers de leurs immobilisations (bâtiments, terrains, matériels, machines-outils…).

Pour autant, moins d'une quinzaine d'années après sa création, la taxe professionnelle suscite déjà de nombreuses critiques : elle se révèle pénalisante pour les industries ayant un besoin important de main-d'œuvre - et donc une masse salariale importante - comme pour celles reposant sur un fort investissement capitalistique - et donc des immobilisations importantes. De fait, la TP est très concentrée sur les entreprises dites productives qui connaissent par ailleurs à partir des années 1980 des difficultés de développement au niveau national dans un contexte de mondialisation, alors que les activités du secteur des services en pleine expansion sont moins taxées.

Dès lors, les entreprises industrielles, notamment au travers de leurs représentants au MEDEF, s'organisent pour proposer des évolutions de cet impôt. Dans le même temps, l'État qui porte la charge financière croissante de nombreux allégements et dégrèvements qu'il a lui-même mis en place pour compenser les défauts de la TP, y voit une possibilité d'alléger son budget. Pas de grande surprise donc quand la suppression de la TP et son remplacement par de nouvelles taxes ont été annoncés par Nicolas Sarkozy en 2010.

Si les collectivités ont été associées à la réforme dans sa déclinaison technique, le cadre des objectifs, à savoir l'allégement de la charge fiscale pour les acteurs économiques au nom de la lutte contre le chômage devenue un enjeu politique de premier plan, et la nécessité de stopper la dynamique de désindustrialisation, avait été décidé en amont.

• La réforme de la taxe d'habitation : un évident manque d'anticipation

La taxe d'habitation (TH) était très souvent qualifiée d'injuste. Sa suppression, pudiquement appelée « réforme de la TH », illustre parfaitement le manque de préparation et d'anticipation en amont d'un processus de réforme. S'appuyant notamment sur des travaux de la haute administration fiscale et de ses experts identifiant les nombreux griefs de cet impôt ancien : vétusté des bases décorrélées des marchés locatifs qu'elles sont censées représenter, charge fiscale reposant davantage sur « les ménages de la France périphérique que sur ceux de la France des métropoles » [1], situation de double imposition pour les propriétaires occupant leur logement…, Emmanuel Macron alors candidat à la présidentielle (2017) en fait un argument de campagne.

La mise en œuvre de cette réforme révèlera toute l'improvisation qui l'accompagne. La suppression était initialement prévue pour une fraction seulement des ménages (les plus modestes), mais le Conseil constitutionnel imposera d'étendre la suppression à l'ensemble des contribuables. Parmi les autres effets mal identifiés de cette réforme, citons : le maintien de la TH sur les résidences secondaires inégalement réparties sur le territoire national, la mise en place d'un coefficient dit correcteur visant à égaliser les situations avant et après la réforme qui déconnecte pour partie le lieu d'établissement de l'impôt de son lieu de perception, la moindre incitation à accueillir de nouveaux ménages…

La suppression de la TH a également entrainé une perte majeure d'information sur l'occupation des logements que contenaient les fichiers d'imposition à la TH, rendant aveugles de nombreuses bases de données. Ainsi de l'aveu même de l'Insee, plusieurs fichiers pourtant nécessaires au suivi des politiques publiques ne seront désormais plus produits [2]. C'est notamment le cas pour les fichiers de l'Insee (Filosofi) concernant les revenus des ménages au lieu d'habitation et qui reposaient sur le fichier de la TH.

À l'évidence, une meilleure anticipation et un travail collaboratif plus étroit entre ministères impliquant les chercheurs utilisateurs de ces bases de données aurait sans doute permis de mieux maitriser les effets collatéraux de cette réforme.

L'agenda politique, la volonté de faire un « coup » apparaît très souvent comme le principal élément déclencheur de ces réformes. Certes, des études préalables existent, et sont parfois richement documentées (travail du CPO par exemple), mais les diagnostics ne sont jamais partagés avec les acteurs concernés par les évolutions ni mis en débat. Ils semblent au service d'une cause, plutôt que soucieux d'une réelle évaluation.

On retrouve dans ces travaux les limites récurrentes des argumentaires classiquement portés par la haute administration de Bercy : le souhait d'alléger le poids des prélèvements obligatoires en France, mais sans évaluer la réalité de la charge fiscale sur les différentes catégories de contribuables (ménages et économiques), la nécessité de simplifier pour optimiser la gestion sans mesurer les effets dans les territoires aux profils variés, la volonté de brider l'autonomie fiscale à la main des élus locaux.

C'est une fois la réforme en place que l'on s'aperçoit des manques et des erreurs, mais il est souvent trop tard pour corriger. À ce titre les réformes de la TP et de la TH en sont de parfaits exemples.

(1) Discours d'E. Macron, Conférence nationale des territoires, Sénat, juillet 2018 (cité in Le Lidec, 2020).

(2) « Le millésime 2021 de Filosofi est le dernier disponible. La suppression de la taxe d'habitation pour les résidences principales oblige à avoir recours à d'autres sources pour réaliser cette opération. Les sources fiscales pour 2022 n'ont pas permis de réaliser correctement cette étape avec une qualité statistique suffisante » https://www.insee.fr/fr/statistiques/7756855?sommaire=7756859

• La recherche de la neutralité budgétaire est peu favorable à une évaluation en amont

La recherche de la neutralité budgétaire peut freiner ou limiter la mise en place d'une véritable évaluation en amont lors des réformes, car elle tend à privilégier des ajustements rapides sans prise en compte suffisante des effets de moyen ou long terme.

Ainsi, la promesse régulièrement faite aux acteurs locaux d'une compensation à l'euro près, si elle constitue un élément clé pour éviter des tensions et faire accepter les évolutions envisagées, est de nature à introduire un biais. De fait, la recherche d'une plus grande équité entre collectivités locales est régulièrement mise au premier plan pour justifier les réformes fiscales. Mais comment réformer en profondeur tout en préservant l'existant ? C'est ainsi que la réforme de la taxe professionnelle n'a pas corrigé les inégalités de richesse fiscale entre collectivités, argument pourtant fréquemment avancé. Elle les a simplement figées. De la même façon, la réforme de la taxe d'habitation a prolongé les situations fiscales existantes.

On peut imaginer qu'un travail d'évaluation conduit en amont des réformes aurait permis d'agir avec plus d'efficacité vers un objectif d'équité. Encore aurait-il fallu qu'il soit clairement énoncé.

Les élus locaux portent leur part de responsabilité en la matière, se montrant souvent réticents à des bouleversements importants que la rigidité de leurs charges ne permettrait pas de supporter. Résultat : la suppression des impôts locaux donne lieu le plus souvent à des compensations de l'État aggravant leur situation de dépendance des collectivités vis-à-vis de ce dernier.

• Une faible culture de l'évaluation

Historiquement, la direction des finances publiques et l'administration qui la pilote sont structurées autour de missions d'exécution et de contrôle (collecte de l'impôt, contrôle fiscal, redistribution aux bénéficiaires, suivi des équilibres budgétaires des collectivités, centralisation des comptes…). Les indicateurs de performance de la haute administration sont orientés dans ce sens.

La culture dominante est plutôt celle de l'expertise technique et non celle d'une évaluation *ex ante* qui pourrait être interprétée comme une remise en cause des choix politiques faits en amont. La présentation systématique, lors des périodes de concertation avec les collectivités au moment des grandes réformes de la TP ou de la TH, de tableaux se limitant à pointer les « gagnants » et les « perdants » des évolutions envisagées, illustre bien la difficulté des fonctionnaires du ministère à sortir d'une logique comptable et redistributive.

De la même façon, ces approches très technocratiques peinent à intégrer la diversité territoriale, ou des dimensions plus stratégiques d'aménagement du territoire. Cela conduit à une vision court-termisme et strictement comptable des réformes.

Finalement, on observe que les réformes engagées en matière de fiscalité et de finances locales reposent très rarement sur des objectifs partagés avec les acteurs concernés et restent principalement motivées par des ambitions politiques de court terme.

Des parties prenantes ambivalentes

Du fait notamment des ambiguïtés dans les processus à l'œuvre, les réformes de la fiscalité et des finances locales manquent fréquemment leurs objectifs en termes d'amélioration du fonctionnement du système financier des collectivités. Comme on vient de le voir, elles vont même jusqu'à générer des effets collatéraux négatifs, y compris du point de vue de l'état des comptes publics (Cour des Comptes, 2025). Ces effets trouvent pour partie leurs origines dans le positionnement des parties prenantes ; celui-ci est en effet bien souvent teinté d'ambivalence.

• Un contexte empreint de tensions

L'ambiguïté tient entre autres aux relations tendues entre les représentants de l'État et ceux des collectivités locales. Au fil du temps, de multiples instances de dialogue ont été instituées au niveau national (comme le Comité des Finances Locales CFL [3], la Commission Consultative d'Évaluation des Charges CCEC, le Conseil National d'Évaluation des Normes CNEN, la Conférence Nationale des Territoires CNT…). Ces instances coexistent avec un grand nombre de lieux d'échanges, au niveau local, entre représentants de l'État, personnels des services déconcentrés et représentants des collectivités [4]. Cette profusion peut même donner l'impression d'une forme de comitologie [5]. Et ce, d'autant plus que les dispositifs en question ne feraient guère leurs preuves. En tout état de cause, ils ne parviennent pas à atténuer le « climat de défiance » qui s'est installé entre l'État et les collectivités territoriales », et qui ne fait que perdurer (Grosdidier, Tocqueville, 2016). Au titre des (nombreux) sujets de discordes, la fiscalité et les finances des collectivités figurent en bonne position. Là comme dans de nombreux domaines, les décisions et les réformes apparaissent comme imposées, de façon verticale, et selon des modalités qui ne s'apparentent guère à de la coproduction ou à de la codécision, telles que maints acteurs locaux les appellent de leurs vœux.

• Des diffractions sous-jacentes ou manifestes

Assurément, si les acteurs locaux partagent ce constat à propos du contexte peu propice à des élaborations partagées, tous ces acteurs ne s'expriment pas de la même voix. Leurs difficultés

(3) Instance essentielle de dialogue, qui dispose théoriquement d'un pouvoir de décision et de contrôle (par exemple en matière de répartition des concours financiers de l'État aux collectivités, un pouvoir consultatif (pour tous les décrets et projets de loi à caractère financier concernant les collectivités territoriales) et un pouvoir de proposition (précisément en matière de projets de réformes). Dans les faits, le pouvoir de décision du CFL porte principalement sur la répartition - finalement très encadrée - de la DGF entre les collectivités.

(4) On dénombre plusieurs dizaines de « 75 commissions ou comités départementaux ou régionaux chargés d'associer les élus locaux aux décisions de l'État qui les concernent. » (Grosdidier, Tocqueville, 2016). Citons pour exemple : les commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics (se déclinant dans différents domaines d'action), les commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires, les commissions départementales de conciliation en matière de fiscalité, etc.

(5) Il est ainsi fréquemment rappelé que « l'AMF [Association des Maires de France] est amenée à désigner des élus dans près de 400 commissions, conseils, comités, offices… » (Grosdidier, Tocqueville, 2016).

à s'entendre sont de nature à susciter pour eux des difficultés à se faire entendre. Ces dissonances seraient finalement favorables à l'État.

Le grand nombre des acteurs locaux (Theuret, Thomazeau, 2025), tout en étant synonyme de pluralité et de diversité, rend complexe, voire difficilement envisageable, l'élaboration de propositions communes. Il va de soi que les appartenances partisanes de ces élus ne sont assurément pas les mêmes. De fait, leur positionnement ou celui des parlementaires dont ils sont proches, à l'occasion des débats et des votes de dispositions concernant les collectivités et leurs finances, a alors toutes probabilités de différer, voire de s'opposer à l'élaboration puis à l'adoption de mesures nouvelles.

Par ailleurs, l'observation des prises de position des élus locaux à l'occasion de réformes majeures de la fiscalité locale a mis à jour une ambivalence certaine (Le Lidec, 2011). Les limitations dans le cumul des mandats n'ont guère changé la donne. Les élus sont en effet fréquemment partagés entre une adhésion à des enjeux de changements formulés à l'échelle nationale tout en redoutant les incidences qui en résulteront pour les contribuables - et électeurs - locaux. L'impossible création d'un impôt départemental sur le revenu, dans les années 90 [6], est un exemple de cette dualité. De façon récurrente, la réforme des modes d'évaluation et d'actualisation des valeurs locatives servant de base à l'imposition locale des locaux d'habitation suscite les mêmes réticences. Il est pourtant reconnu que cette transformation contribuerait à rendre l'imposition locale plus conforme aux réalités économiques, plus juste au regard des situations des contribuables et des contextes territoriaux. Simultanément, des effets haussiers des taxes, des bouleversements dans les niveaux de recettes des collectivités… sont redoutés. Les perspectives d'évolution en sont différées d'autant… Une stratégie d'évitement se met en place, au prix du maintien de dispositions en vigueur qui ne satisfont quasiment aucune des parties.

La diffraction des points de vue au sein des représentants des collectivités va en outre de pair avec les transformations qui ont d'ores et déjà affecté la fiscalité locale (Nazon, 2023). Celle-ci s'est progressivement spécialisée, devenant quasiment spécifique à chaque type de collectivité. Logiquement, les représentants des régions, des départements et des intercommunalités sont sensibles à la dynamique des impôts qu'ils partagent avec l'État (TVA) quand les élus communaux sont principalement concernés par les questions relatives aux taxes foncières. Au sein même des communes, selon la vocation du tissu local (résidentiel et/ou productif), les enjeux diffèrent à propos des évolutions de ces taxes. Ce qui, entre autres, peut susciter une certaine stratification au sein des associations d'élus et même, une fragmentation de leur représentation autour d'intérêts catégoriels. Par exemple, les communes rurales, celles situées en périphérie, les villes moyennes… n'ont pas été affectées de façon semblable par les réductions de la dotation forfaitaire (incluse dans la DGF), telles qu'elles sont intervenues entre 2014 et 2017 ; toutes ne sont pas éligibles aux mêmes dispositifs de péréquation (DSU, DSR, péréquation horizontale…). Il n'est pas illégitime que les porte-parole des associations qui les représentent [7] ne s'expriment pas tous de la même façon, face à des enjeux de réformes.

• Une complexité qui s'accroît et qui dissuade d'indispensables évaluations en amont

Les ravaudages successifs, qui prennent la place de transformations effectives et d'ampleur, ne réduisent pas les critiques et laissent quasi inchangés les besoins de réformes. Le principe de neutralité suscite par exemple des diffractions entre ceux qui s'estiment lésés et ceux dont la situation est préservée, tout en n'étant pas si désavantageuse.

Les dispositifs de lissage et de neutralisation contribuent à rendre la matière encore plus aride et complexe. Rares sont les spécialistes qui parviennent à en avoir une lecture complète et une compréhension aboutie. Pour maitriser la fiscalité, il convient de bien connaitre le droit fiscal, mais aussi l'économie territoriale, les modalités de fonctionnement des administrations publiques… : c'est un champ pluridisciplinaire très exigeant.

Les chercheurs, qui n'ont pas vocation à être des experts de la fiscalité, hésitent à s'engager sur des évaluations en amont des réformes fiscales ou à y être associés, tant le « coût d'entrée » en connaissances à assimiler est important. En outre l'accès aux données, en dépit des efforts réalisés ces dernières années, reste difficile.

• Les universitaires ou chercheurs, peu présents

La question de la participation des universitaires ou des chercheurs à l'action publique, celle relative à leur « entrée en expertise » ne sont pas nouvelles (Chevallier, 1996). Selon l'auteur, tout se passe comme si les relations entre sciences sociales et politiques étaient à la fois complexes et ambivalentes, « à base d'attraction/répulsion réciproques ».

Les chercheurs ne manquent pas de souligner combien les sollicitations qui leur sont adressées en matière d'évaluation de dispositifs d'action sont rares [8]. En consultant les rapports parlementaires consacrés aux finances des collectivités, on constate rapidement que les travaux académiques sont peu cités. Des chercheurs, à titre individuel, sont quelquefois entendus lors des auditions accompagnant la production des rapports en question. Le nombre des auditionnés est toutefois restreint. Celui des experts (agences, bureaux d'études et de conseil…) conviés l'est également. Souvent, ce sont les mêmes noms qui reviennent.

Cette faible présence des universitaires pourrait être imputée au manque de moyens (financiers) dont disposent les parlementaires pour les travaux, et qu'ils déplorent. Pour

(6) En remplacement de la taxe d'habitation et afin de remédier pour partie aux défauts de cette taxation.
https://www.assemblee-nationale.fr/11/pdf/rap-info/i1066.pdf

(7) Hors l'Association des Maires de France (AMF), existe l'Association des maires ruraux de France (AMRF), l'Association des petites villes de France (APVF), l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM), l'Association nationale des élus des territoires touristiques (ANETT), l'Association nationale des élus du littoral (ANEL), la Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR), le groupement Villes de France, l'Association nationale des élus de la vigne et du vin (ANEV)
Source : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/associations-delus

(8) Ils sont en France peu présents dans ce domaine d'expertise, selon le Baromètre régulièrement établi par la Société Française de l'Évaluation et à la différence de ce qui vaut dans d'autres contextes nationaux.

autant, le coût des travaux conduits par les équipes, dans des laboratoires de recherche publics, est loin d'être élevé ou prohibitif.

Des facteurs explicatifs de cette distance sont probablement à rechercher du côté des universitaires et des chercheurs eux-mêmes. Tous ne sont pas également enclins ou en mesure de contribuer à des productions de connaissances mobilisables à des fins d'action publique.

Nombre d'entre eux sont engagés dans des agendas de carrière, à l'intérieur de leurs institutions d'appartenance. Leur avancement, leurs promotions… sont fondés sur des conventions institutionnelles dont il leur est difficile de s'émanciper. Il leur faut publier sous peine de périr [9] ! À ce titre, la recherche-action ou bien encore la recherche appliquée sont peu valorisées.

Les publications rendant compte des travaux effectués, pour être reconnues et évaluées par des pairs, sont tenues de répondre à des critères propres au monde académique. Fondées sur ces règles internes, elles sont en général peu appréhendables par un lectorat qui n'est pas familiarisé avec les conventions en question. Leur utilisation dans le débat public ou à des fins d'action publique supposerait un vrai travail de reformulation, de quasi-traduction que les chercheurs et leurs institutions d'appartenance entreprennent rarement.

Partant, des processus de partage de connaissances, de médiation entre sphère publique, politique et scientifique ne s'instaurent pas aisément. Le domaine des finances locales, aride et complexe dans son abord, n'est pas nécessairement le plus propice à l'instauration de telles passerelles et à la mise en place de réelles scènes de dialogue.

Hormis dans les travaux de recherche partenariale, bien souvent, les réalités locales, les territoires… sont principalement considérés comme des terrains d'étude, comme les supports d'une élaboration conceptuelle et d'une projection méthodologique. La perspective est analytique, excluant alors des propositions concrètes ou opérationnelles qui pourraient servir de fondements à des réformes ou à des modalités renouvelées d'action. De fait, une distanciation s'instaure entre l'univers des chercheurs et celui des acteurs (locaux et nationaux). Leurs préoccupations peinent à se rencontrer. La réduction de cet écart et le fait, pour les universitaires, de prendre position « dans les différents sens du terme, c'est-à-dire de profiter de l'opportunité de donner un point de vue et en même temps d'occuper une position, ici une position « d'experts » dans un système institutionnel et politique (…) implique donc de négocier avec et dans ce système » (Bacqué, 2015). Ceci suppose une réelle élaboration, qui ne va pas de soi, notamment lorsqu'il importe de demeurer dans une posture réflexive et critique.

À supposer que la distance entre l'univers de la recherche et celui de la mise à l'agenda des questions relatives aux finances des collectivités soit atténuée, il reste que la temporalité propre aux réformes est difficilement conciliable avec celle d'une production effective de connaissances qui puisse être utile au processus de décision. Le calendrier de la réforme de la taxe professionnelle est à ce titre illustratif [10]. Les défauts ou dysfonctionnements de la taxe avaient certes été soulignés de longue date et à de multiples reprises [11]. Toutefois, le temps même de l'élaboration de la réforme - un peu moins d'un an – est de courte durée tant pour la production d'un diagnostic consolidé que pour une réelle évaluation préalable de toutes les incidences des options validées politiquement. Au sein de ce processus et au nom de ce temps politique, on peut concevoir que le travail parlementaire ne puisse lui-même être que tardif, qu'il intervienne finalement à la marge. Dans ce paysage, les auditions, d'experts et/ou de chercheurs, et leur format restreint ont également toutes probabilités d'avoir une utilité limitée. Ce qui contribue à les rendre peu attractives.

Au sein des débats publics et dans les processus politiques de prise de décision, les *Think Tanks* [12] tendent à être de plus en plus représentés ou présents (Comet, 2021). Ces groupes opèrent précisément au croisement de l'expertise, de la politique et des mondes intellectuels ; ils ont « un rôle de passeur en sélectionnant les idées, en les mettant en forme, en les testant dans le débat public (et, ce faisant, en contribuant à l'air du temps intellectuel) et en élaborant, à terme, une sorte d'agenda maximal dans lequel les décideurs publics sont invités à piocher pour élaborer un programme électoral ou, plus encore, une mesure dans la sphère de l'action publique. » (Skornicki, Tournadre, 2024). Les statuts et formes de ces laboratoires d'idées [13] sont différents de ceux qui structurent la recherche académique conventionnelle. Les critères de reconnaissance comme les objectifs ne sont pas non plus semblables. Les *Think Tanks*, dans leurs différents registres, revendiquent une liberté de parole, un engagement. L'une de leurs missions essentielles réside par ailleurs dans la communication d'idées, de points de vue…, visant une large appropriation et à susciter des débats, voire de l'adhésion. Toutes finalités qui sont bien éloignées de celles qui prévalent au sein des milieux académiques et universitaires. Une forme d'hybridation ferait-elle avancer la cause des finances locales ? Et alors, à quelles conditions ?

Conclusions

Les crispations autour des finances et de la fiscalité locale s'intensifient, quand, par ailleurs, les besoins d'intervention de la part des collectivités s'accroissent également (transitions, habitat, industrialisation, développement territorial…), avec une pression accrue sur leurs capacités de financement.

(9) Le dogme « *publish or perish* » reste fortement présent, présidant à l'évaluation de la performance des chercheurs et de leur production bibliographique.

(10) Il est ainsi rappelé : [5 février 2009 : le Président de la République s'engage à supprimer la taxe professionnelle ; 30 septembre 2009 : la réforme est adoptée en Conseil des ministres à l'issue de 8 mois de concertation avec les entreprises et avec les élus ; Décembre 2009 : la réforme est adoptée par le Parlement et validée par le Conseil constitutionnel ; 1er janvier 2010 : Suppression de la TP pour toutes les entreprises]
https://www.economie.gouv.fr/files/finances/presse/dossiers_de_presse/100218_reforme-tp.pdf
https://www.amf.asso.fr/documents-la-reforme-la-taxe-professionnelle/8557

(11) Des travaux préparatoires avaient été engagés préalablement à la réforme de 2010 (donnant lieu notamment au Rapport Fouquet, 2004 ; à la production de l'avis du CES produit en 2006 et à diverses réactions des associations d'élus). Les travaux de recherche sur le sujet n'avaient par ailleurs pas manqué (thèse de S. Guelton, en 1994).

(12) A titre d'exemples, l'Institut Montaigne, la Fondation Jean Jaurès, Terra Nova, Le Sens du Service Public, Génération Libre, I4CE… sont quelques-uns des think tanks produisant des contributions à propos de l'organisation des collectivités locales et de leurs finances.

(13) Par ailleurs fortement différents tant dans leur nature que dans les liens qui les lient aux acteurs et institutions publics comme privés.

Les perspectives de réforme sont toujours d'actualité, face à un système (institutionnel, financier…) vieilli ou reconnu comme « à bout de souffle ». La pression des besoins (trouver des ressources et des gisements d'économies), dans un contexte budgétaire et politique contraint, peut être à double tranchant pour les finances locales et leurs réformes. Elle peut susciter des modifications rapides, majeures, dont l'objectif visera à des impératifs de court terme ; pour répondre à de tels enjeux pragmatiques, les productions de connaissances, les évaluations préalables pourraient être tenues comme n'étant pas strictement nécessaires. A contrario, les marges de manœuvre (budgétaires, fiscales) apparaissent comme de plus en plus restreintes ; les représentants des collectivités locales sont de plus en plus sensibilisés aux jugements portés sur leur gestion et à l'état de leurs comptes. Dans ce contexte tendu, des analyses fines et des scénarios contrastés pourraient être les bienvenus, avant toute prise de décision majeure.

L'association de l'ensemble des parties prenantes, si elle n'est pas gage d'un réel succès des transformations escomptées, est une des conditions nécessaires à l'identification des enjeux, des objectifs et des possibles. Elle est en tout état de cause indispensable pour rompre le cercle non vertueux dans lequel les finances des collectivités sont engagées, si l'on en croit l'ensemble des parties prenantes impliquées, de près ou de loin, dans leur gestion et dans la production de connaissances les concernant.

Ces acteurs sont quasi unanimes s'agissant du diagnostic et des objectifs (réformer), compte tenu de l'acuité (voire de l'urgence) des enjeux de financement de l'action publique locale. Un réel travail collaboratif de l'ensemble des acteurs concernés s'impose, mutualisant les expertises d'usage (celle des collectivités et de leurs représentants), les expertises techniques (des membres des bureaux d'études ou agences) et celles dites scientifiques (des universitaires, chercheurs). Ce serait une façon d'éviter la « toute-puissance de Bercy » et le fait que, finalement les réformes engagées ne sont que rarement réellement destinées à répondre à une amélioration du fonctionnement des collectivités et de leur financement. Cela serait également un moyen de parer à des objectifs trop politiques ou technocratiques. Les récentes annonces du gouvernement, et notamment celle du ministre de ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique concernant la nécessité d'une participation financière des collectivités locales à la réduction du déficit public sont l'occasion de revoir les méthodes de concertation. Espérons que cela ne reste pas un simple vœu.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

• Bacqué M.-H., 2015, « De la recherche à l'expertise et à l'engagement - Retour sur une mission sur la participation dans la Politique de la ville », *Sociologie*, Presses Universitaires de France, 2015/4, Vol. 6, pp. 401-416.

• Chevallier J., 1996, « L'entrée en expertise », *Politix*, vol. 9, n° 36, Quatrième trimestre, Usages sociaux des sciences sociales, pp. 33-50, doi : https://doi.org/10.3406/polix.1996.1978.

• Comet C., 2021, « Les think tanks en France, lieu de prédilection des interdépendances entre économistes et dirigeants dans la conception de l'action publique », *Politix*, Volume 34, n° 134/2021, pp. 59-83.

• Cour des Comptes, 2025, *L'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et de la (dé) territorialisation de l'impôt*, Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, 178 p.

• Deschamps J.-K., Gardinal D., 2018, « Pour une réforme globale de la fiscalité locale », *Les avis du CESE*, CESE 11, 141 p.

• Grosdidier F., Tocqueville N., 2016, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation*, Sénat, n° 642, 76 p.

• Le Lidec P., 2011, « Chapitre 2 / La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », *Gouverner (par) les finances publiques*, sous la dir. de Philippe Bezes et Alexandre Siné, éd. Presses de Sciences Po, pp.149-192.

• Le Lidec P. (dir)., 2020, *Emmanuel Macron et les réformes territoriales*, ouvrage collectif, éd. Berger Levrault, Finances et institutions, 272 p.

• Nazon R., 2023, *La fin de la fiscalité locale*, Thèse de Doctorat, Droit. Université de Montpellier, NNT : 2023UM OND027. tel-04496055.

• Skornicki A., Tournadre J., 2024 « La mise en politique des idées », *La nouvelle histoire des idées politiques*, Que sais-je ?, éd. PUF, pp. 97-110.

• Theuret J., Thomazeau F., 2025, « Collectivités locales et réduction des déficits publics : l'impossible débat », contribution en ligne 13/03/25, https://www.sens-du-service-public.fr/publications et https://tnova.fr/economie-social/territoires-metropoles/collectivites-locales-et-reduction-des-deficits-publics-limpossible-debat/pdf

Recherche

Thèse « Les perdants magnifiques de la réforme de l'action publique : entre marchés et administrations, la révolution permanente des répertoires d'évaluation des politiques publiques (1990-2024) », Paul Cotton, 2025 (1)

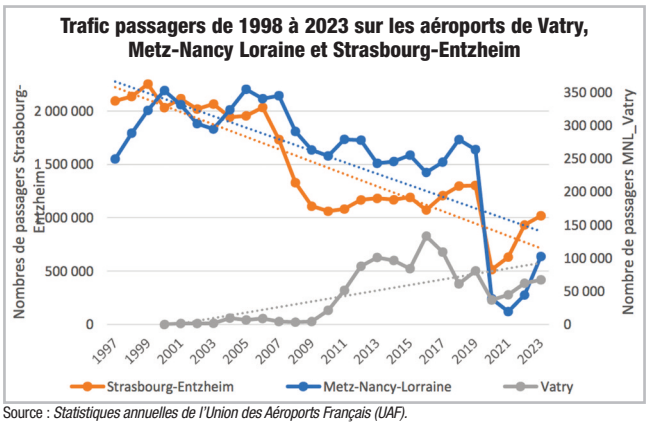
Cette thèse, soutenue à l'université Lyon 2 en 2025, vise à analyser la justification par le recours à de l'évaluation des politiques publiques des différentes réformes de l'État opérées depuis les années 1990. Les évaluateurs sont, selon l'auteur, cantonnés dans ces mouvements de réforme, au rôle de « perdants magnifiques », ne parvenant pas à ancrer l'évaluation dans les réflexes de l'administration. Cela les conduit à modifier leurs pratiques afin de pouvoir se concentrer sur des recours plus ponctuels.

Plus largement, ce travail met en lumière l'érosion de la capacité d'expertise de l'administration et sa dépendance à des prestataires, notamment dans le domaine de l'évaluation. Ce travail repose sur plusieurs sources quantitatives (la constitution d'une base de données sur les marchés publics en évaluation entre 2007 et 2023) et qualitatives comme des entretiens avec des évaluations, des agents de l'administration ou une immersion de trois années dans une entreprise de conseil.

Rapports publics

Rapport sur la politique aéroportuaire de la région Grand Est, CRC Grand Est, avril 2025 (2)

Le rapport d'évaluation de politique publique publié par la chambre régionale des comptes (CRC) du Grand est le premier réalisé par celle-ci en application de cette nouvelle compétence, dont les CRC sont titulaires depuis le 1er janvier 2023. Suite à la saisine de la région Grand Est, la chambre régionale a évalué le soutien de la collectivité régionale aux principaux aéroports de son territoire (Vatry, Metz-Nancy Lorraine et Strasbourg-Entzheim).

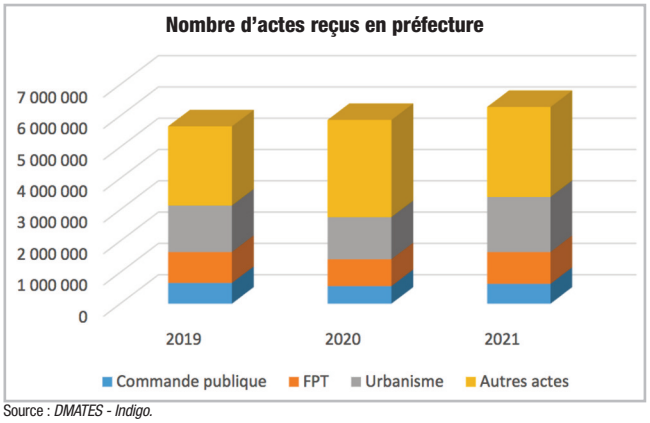


Source : *Statistiques annuelles de l'Union des Aéroports Français (UAF).*

Dans ce cadre, le rapport montre les difficultés des aéroports régionaux pour atteindre l'équilibre financier sans soutien public et qu'ils contribuent peu au développement économique du territoire. La chambre recommande dès lors la mise en place d'une stratégie régionale en matière aéroportuaire et s'est attachée à présenter des scénarios à l'horizon 2030 pour chacun des sites.

Rapport triennal au Parlement sur le contrôle de légalité (3)

Le gouvernement a publié le rapport au Parlement sur le contrôle a posteriori exercé par le représentant de l'État sur les actes des collectivités territoriales pour les années 2019 à 2021 en application des articles L. 2131-7, L. 3132-2 et L. 4142-2 du CGCT. Compte tenu de la période, le contrôle s'est exercé dans une période fortement marquée par la crise sanitaire liée à la Covid-19, la tenue des élections municipales en 2020, départementales et régionales en 2021. Au cours de la période concernée, le nombre d'actes transmis dépasse pour la première fois les six millions en 2021.



Source : *DMATES - Indigo.*

Le rapport comprend également les développements concernant le contrôle budgétaire exercé par les préfectures sur les budgets des collectivités locales. Il a été particulièrement marqué par l'harmonisation progressive du référentiel comptable avec la mise en place de l'instruction budgétaire et comptable M57, le début de l'expérimentation du compte financier unique (CFU) et la poursuite de la mise en place de la transmission dématérialisée des documents au Préfet via le développement de l'utilisation de l'application « Actes budgétaires ».

« Impacts du système de retraites sur la compétitivité et l'emploi », communication au Premier ministre, avril 2025, Cour des comptes (4)

Après avoir été saisie par le Premier ministre le 20 janvier 2025, la Cour des comptes avait rendu un premier rapport portant sur la situation financière du système de retraites et ses perspectives (5). Dans ce deuxième rapport, les sages de

(1) Le résumé de la thèse est accessible sous : https://theses.fr/s397281.

(2) Le rapport est accessible en intégralité sous : https://www.ccomptes.fr/fr/publications/evaluation-de-la-politique-de-soutien-aux-aeroports-du-grand-est

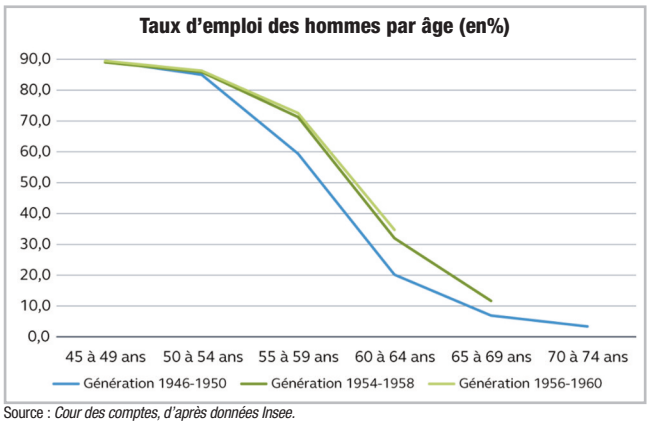
(3) Le rapport est accessible en intégralité sous : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Institution/6.%20contr%C3%B4le%20de%20l%C3%A9galit%C3%A9/20240717%20-%20Rapport%20triennal%20CL%2BCB%202019-2021_VDEF%20-%20vu%20DG%20-%20avec%20couverture.pdf

(4) Le rapport est accessible en intégralité sous : https://www.ccomptes.fr/fr/publications/impacts-du-systeme-de-retraites-sur-la-competitivite-et-lemploi

(5) Voir sur le sujet la veille documentaire du numéro de mars 2025 de la Lettre du Financier Territorial.

la rue Cambon s'intéressent plus en détail aux effets des paramètres actuels du système de retraites sur la compétitivité de l'économie française ainsi que sur l'emploi. Ce rapport a vocation comme le premier à servir de base de travail au « conclave » convoqué par le gouvernement et réunissant les partenaires sociaux sur l'avenir des différents régimes de retraite.

Il constate que ces dernières années, les augmentations des taux d'emploi ont été liées aux différentes réformes reculant progressivement l'âge de départ en retraite. La juridiction financière estime par ailleurs que le financement des dépenses de retraite explique en partie l'évolution des coûts salariaux et donc de la compétitivité et du positionnement de la France. Dans ce cadre, elle analyse les effets potentiels d'une hausse des cotisations, du recul de l'âge de départ en retraite et d'une éventuelle indexation sur l'inflation des pensions de retraite.



Source : *Cour des comptes, d'après données Insee.*

Outils et statistiques

Le débat d'orientations budgétaires (DOB) en instantané, la Banque Postale [6]

La Banque Postale a publié son édition annuelle du DOB en instantané à destination des collectivités afin de les aider dans la rédaction de leur rapport d'orientations budgétaires (ROB). Elle leur met ainsi à sa disposition les données nécessaires en matière de conjoncture économique et de finances publiques locales. Elle analyse également les dispositions de la loi de finances leur permettant d'en appréhender les effets sur leur budget.

En l'absence initiale de loi de finances adoptée, les analyses se concentrent sur les effets de la loi spéciale permettant la continuité de l'impôt, du décret permettant l'ouverture des crédits à l'identique de l'année précédente et des principales mesures du projet de loi de finances initial.

Bilan de l'activité de l'observatoire des finances et de la gestion publiques locales (OFGL) [7]

L'OFGL a publié son rapport d'activité pour l'exercice 2024. L'organisme de décryptage de la situation des finances publiques locales a, en application de ses missions réglementaires, l'objectif d'établir, de collecter, d'analyser et de mettre à jour les données et statistiques portant sur la gestion des collectivités territoriales [8]. Au cours de cette année, les travaux thématiques de l'observatoire se sont concentrés sur les bibliothèques, les polices municipales et l'analyse de la dette publique locale.

Parmi les chiffres clés de l'année, l'observatoire a publié cinq documents « cap sur » thématiques, un pré rapport, un rapport annuel et est intervenu seize fois en public. Ce rapport d'activité a été présenté et approuvé par le conseil d'orientation de l'OFGL le 11 mars 2025. Le conseil d'orientation a ainsi fixé les priorités pour l'année à venir en termes d'études thématiques à savoir :

- Les charges de centralité et le cycle d'investissement
- Les enjeux de la péréquation financière
- La valorisation comptable de l'actif des collectivités
- L'analyse des coûts en matière de petite enfance et des dépenses en santé des collectivités locales.

L'observatoire publie l'ensemble de ses données en open data sous : data.ofgl.fr

Législation

Proposition de loi, adoptée sans modification par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité le 7 avril 2025 [9]

L'Assemblée nationale a définitivement adopté sans modification le 7 avril 2025 cette proposition de loi qui avait été déposée au Parlement le 19 octobre 2021. Celle-ci est structurante, car elle étend aux communes de moins de 1 000 habitants le mode de scrutin de liste paritaire. Cette réforme doit s'appliquer dès les prochaines élections municipales prévues en mars 2026.

Jusqu'ici, les conseils municipaux des communes de moins de 1 000 habitants n'étaient pas soumis à l'obligation de parité et ne comptaient depuis le précédent renouvellement général que 37,6 % de femmes contre 48,5 % dans les communes les plus peuplées, alors qu'elles représentent 70 % des communes françaises.

Dès lors, les listes présentées devront respecter une alternance femme/homme, ce qui implique la suppression de la possibilité de panachage qui existait jusqu'à présent, permettant de sélectionner des personnes de plusieurs listes lors du vote.

(6) e document est accessible en intégralité sous : https://www.labanquepostale.com/content/dam/lbp/documents/etudes/finances-locales/2025/DOB-2025-edition-speciale-lbp.pdf

(7) Le rapport est accessible sous : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/ofgl-bilan-sur-lactivite-2024-et-perspectives-2025

(8) Article L. 1211-4 du code général des collectivités territoriales.

(9) Le texte est accessible sous : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/dossiers/renforcement_parite_fonctions_electives_communes

Proposition de loi adoptée avec les modifications par le Sénat en deuxième lecture visant à assouplir la gestion des compétences eau et assainissement le 1er avril 2025 (10)

Ce texte fait suite au souhait de l'ancien Premier ministre Michel Barnier dans la séquence de questions au gouvernement au Sénat du 9 octobre 2024, de mettre fin au transfert obligatoire prévu au 1er janvier 2026 des compétences eau et assainissement aux communautés de communes, et donc à l'ensemble des intercommunalités à cette date. Bien que beaucoup de communautés de communes aient largement commencé à préparer ce transfert, le texte poursuit son chemin législatif vers l'adoption.

A ce stade, en intégrant les modifications souhaitées par la chambre haute, il prévoit la possibilité pour les communes de confier ces compétences à des syndicats infracommunautaires. La commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) devrait se réunir dans les six mois suivant le renouvellement des conseils municipaux pour évoquer les enjeux relatifs à la qualité et à la sécurité de l'approvisionnement en eau de chaque commune. Le texte assouplit en parallèle les modalités de solidarité intercommunale en cas de pénurie d'eau, en permettant à une commune de fournir gratuitement de l'eau à une seconde en cas de rupture de l'approvisionnement.

Proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et Marseille, le 9 avril 2025 (11)

La proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale le 15 octobre 2024 nécessite de modifier la loi historique dite « PLM » de 1982. Elle prévoit à ce stade que les conseillers municipaux de Lyon et de Marseille ainsi que les conseillers de Paris soient élus au suffrage universel direct, ce qui nécessiterait la mise en place de deux votes distincts, après celui des conseillers d'arrondissement ou de secteurs. Seuls ces derniers sont élus directement par les citoyens à ce stade.

Le texte prévoit également un abaissement de la prime majoritaire (12) pour la liste arrivée en tête à 25 % contre 50 %, pour éviter une surreprésentation des listes arrivées en tête par rapport au score réellement réalisé. Si elle était adoptée, cette proposition de loi devrait trouver à s'appliquer dès les élections municipales prévues en mars 2026. Le gouvernement devra également remettre un rapport dans les six mois après la publication de la loi évaluant dans ces trois villes la possibilité de transférer des compétences vers les mairies d'arrondissement ou de secteur.

(10) Le texte de la proposition de loi est disponible sous : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/dossiers/DLR5L16N49927

(11) Le texte est accessible sous : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/dossiers/reformer_mode_election_membres_Conseil_Paris#AN1

(12) La prime majoritaire consiste dans un scrutin de liste à attribuer une proportion définie des sièges d'office à la liste arrivée en tête, la répartition en proportion des résultats constatés lors de l'élection ne se faisant alors que sur les sièges restants.

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

Mai 2025 - N° 409
Cahier N° 2

Fiche technique

La mise en place d'un schéma directeur informatique en collectivité territoriale

Thomas LEMOING

Sommaire

- **Pourquoi mettre en place un schéma directeur informatique au niveau local ?**
- **Quels sont les objectifs d'un schéma directeur informatique ?**
- **L'étape indispensable de l'analyse et du recueil des besoins**
- **La démarche de réalisation d'un schéma directeur informatique**
- **À quoi ressemble un schéma directeur informatique**
- **Et après ?**
- **L'évaluation de la méthode et des effets du schéma directeur informatique**

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.

Les collectivités territoriales, de par leurs vastes compétences, sont contraintes de suivre la tendance au renforcement de l'utilisation et de la sécurisation des systèmes d'information. Au centre de tous leurs enjeux et de leurs missions, la nécessité d'être performantes en matière de gestion de leurs interfaces numériques s'accroit chaque jour. Ainsi, afin de répondre aux besoins dans ce domaine, il est devenu indispensable d'asseoir une stratégie numérique pour les administrations locales, qui peut prendre la forme d'un schéma directeur informatique (SDI), permettant de développer une planification pluriannuelle dans ce domaine.

Pourquoi mettre en place un schéma directeur informatique au niveau local ?

Les collectivités territoriales exercent de nombreuses compétences se traduisant par la conception et la mise en place de politiques publiques, essentielles à la vie en société. Celles-ci brassent large, de l'urbanisme à la gestion des déchets, de la protection de l'enfance au développement économique, en passant par la distribution de l'eau potable et beaucoup plus encore. De fait, celles-ci sont nécessairement au contact des usagers et confrontées à l'évolution de leurs usages, qui passent de plus en plus par les outils numériques.

De même, l'évolution du fonctionnement des guichets vers plus de dématérialisation a accru les besoins en matière de dématérialisation. Celle-ci repose sur plusieurs dynamiques entrecroisées, comme la volonté de pouvoir utiliser un service depuis son domicile, le manque d'intérêt pour les métiers de l'accueil ou la volonté de réduire les coûts en réaffectant le personnel disponible. Cette dématérialisation nécessite également la mise en place de nombreuses interfaces avec l'usager, s'appuyant sur les avancées technologiques en la matière.

Ces nombreuses interfaces, destinées aux usagers, récoltant des masses conséquentes de données personnelles, sont réglementées afin d'éviter les fuites de données, face à des actions malveillantes. C'est le cas notamment du règlement général de protection des données [1], mis en place au niveau européen et novateur en son temps au niveau international. Il renforce les contraintes de sécurité sur l'hébergement des données et les droits des usagers sur la rectification, le droit à l'oubli et la limitation de l'usage des données par l'hébergeur. Conscientes des grandes lignes de ces obligations, les collectivités sont parfois peu rentrées dans le détail de leur mise en application, ce qui constituera un enjeu fort des prochaines années à n'en pas douter.

Au-delà des politiques publiques, les usages purement internes aux administrations locales s'appuient également sur des outils numériques, afin d'améliorer l'efficacité de la gestion publique et pour plus de confort d'usage des agents. Dès lors, différents objectifs autour des systèmes d'information doivent être poursuivis, que ce soit d'avoir des logiciels interconnectés permettant la circulation automatisée de la donnée ou bien de travailler sur l'ergonomie pour faciliter le travail des agents publics et limiter la pénibilité des tâches.

De la même façon, l'actualité a été à de nombreuses reprises ces dernières années marquée par la recrudescence des actes malveillants envers les acteurs publics, y compris locaux, qui détiennent de nombreuses données personnelles sensibles, du fait de leurs compétences, ou peuvent avoir l'image d'être une source de revenus lucrative pour les « *hackers* ». Les fonctions de sécurisation des systèmes d'information pouvant être parfois délaissées en termes de moyens allouées par les collectivités territoriales, elles peuvent constituer des cibles faciles pour ce type d'attaques, notamment sous forme de rançongiciels [2], pouvant causer de nombreux désagréments, pour la continuité du service public ou concernant les fuites de données personnelles.

Pour lutter contre ces phénomènes, l'État a mis en place des moyens, qui pourraient certes être encore accrus, permettant d'accompagner les acteurs locaux dans leurs démarches de sécurisation des systèmes d'information. C'est le cas notamment de l'agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI), qui au-delà des moyens de contrôle s'attache à la pédagogie dans ce domaine ; dans une logique d'amélioration continue. Il est possible de s'appuyer ainsi sur les nombreux guides recensant les bonnes pratiques disponibles sur le site de cette agence gouvernementale [3].

L'ensemble des besoins liés aux nouveaux usages ainsi que l'ensemble des contraintes réglementaires récentes (par exemple l'entrée en vigueur des dispositions de la directive NIS2 [4]) portant sur la cybersécurité aussi bien que sur la protection des données renchérissent le coût des interventions dans le domaine de la part des collectivités locales, et ce alors que l'investissement dans cette fonction support non perceptible directement par le citoyen-électeur est souvent délaissé par les élus locaux. Ce phénomène est renforcé par la contrainte actuelle sur les finances publiques, obligeant les responsables publics à faire des choix contraints dans l'allocation des moyens.

Quels sont les objectifs d'un schéma directeur informatique ?

La mise en place d'un schéma directeur informatique répond en priorité à l'enjeu principal d'aide à la décision des responsables publics locaux dans le domaine des systèmes d'information. Pour cela, il doit s'appuyer sur quatre piliers prioritaires a *minima*.

(1) Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

(2) Les rançongiciels sont des logiciels introduits de manière malveillante dans le système d'information d'une entité, publique ou privée, et qui conditionnent l'accès aux usagers habituels au paiement d'une rançon pécuniaire pour rétablir l'usage. Les acteurs publics confrontés sont alors contraints au dilemme entre le paiement d'une somme importante dans l'objectif de récupérer leurs accès, sans garantie que cela n'aboutisse, et la lutte contre ce type de pratique.

(3) Les ressources sont accessibles sous : https://cyber.gouv.fr/guides-essentiels-et-bonnes-pratiques-de-cybersecurite-par-ou-commencer

(4) Directive (UE) 2022/2555 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l'ensemble de l'Union. Le renforcement des exigences en matière de cybersécurité prévu par les dispositions de cette directive concerne plusieurs milliers d'entités réparties dans dix-huit secteurs d'activité. Pour l'essentiel, ces entités seront des collectivités territoriales, des administrations, ainsi que des moyennes et grandes entreprises.

• Répondre stratégiquement à la diffusion massive de la dématérialisation

Ainsi que nous l'avons vu, l'accroissement de la dématérialisation des usages dans les relations avec l'administration est une réalité. Celle-ci se traduit de différentes façons dans les administrations publiques locales, de par leurs différentes compétences. Il s'agit tout d'abord des enjeux de mise à disposition de multiples formulaires à destination des usagers disponibles sur leur site internet, qui, dans des formes plus abouties peuvent également se traduire par le recours à des bornes informatiques permettant d'orienter les usagers à l'accueil d'une administration ou bien le recours à des « chatbots [5] », permettant de conseiller les citoyens de manière automatisée.

Au-delà de la réponse aux sollicitations nouvelles et ponctuelles, se pose la question de la dématérialisation des dossiers usagers déjà existants au sein de l'administration, ce qui peut représenter un travail titanesque pour les services d'accompagnement social, par exemple gérés par les départements, qui détiennent de nombreuses données individuelles, et qui croisent plusieurs politiques publiques (accompagnement des personnes âgées, des personnes en situation de handicap, protection de l'enfance, lutte contre la précarité…).

En dernier lieu, le besoin de la définition d'une politique d'archivage électronique se fait ressentir pour répondre à plusieurs problématiques, que sont les contraintes réglementaires [6] dans un domaine qui demeure parfois obscur pour les responsables locaux, la nécessité de faire un tri régulier dans les données afin d'avoir une gestion précautionneuse des données des usagers autant que pour dégager de l'espace disponible sur les serveurs informatiques ou bien de pouvoir faire passer à la postérité les documents qui le nécessitent, et seulement ceux-ci.

• Répondre aux enjeux accrus d'efficacité

Dans un contexte de tension accrue sur les finances publiques, les systèmes d'information doivent répondre aux enjeux d'efficacité d'utilisation des deniers publics. Cela peut se traduire par le besoin d'une efficacité dans le service délivré aux usagers aussi bien que par besoin accru de pilotage de l'affectation des ressources au niveau de l'organisation administrative.

Dans le domaine de l'efficacité des politiques publiques vis-à-vis de l'usager, les systèmes d'information ont un fort rôle à jouer. Au-delà des interfaces dématérialisées, qui peuvent faire gagner du temps à l'usager, les données dématérialisées peuvent également contribuer, sous réserve d'un bon déploiement de la démarche, au meilleur accompagnement de ce dernier ou bien à un meilleur repérage de la fraude lorsque cela est nécessaire.

C'est le cas notamment du désormais bien connu « *datamining* » mis en place par les caisses d'allocations familiales (CAF) et qui permet, selon les cas d'utiliser les données usagers disponibles afin de détecter des fraudes (parfois appuyé par le recours à l'intelligence artificielle) ou bien de repérer le non-recours pour certaines aides sociales de la part des allocataires. L'usage de bases de données est à l'origine également du principe « dites-le nous une fois », censé faciliter les échanges entre l'administration et les usagers, une fois pleinement opérationnel. Il repose sur la conservation des données déjà transmises précédemment par les utilisateurs et suppose le bon interfaçage des logiciels entre diverses administrations [7].

Par ailleurs, la raréfaction de la dépense publique entraine des besoins conséquents en matière de pilotage des ressources au niveau des administrations, qu'il s'agisse des ressources financières ou humaines. L'utilisation des systèmes d'information dans ce domaine se traduit alors par l'utilisation quasi-systématique aujourd'hui de systèmes d'information financiers (SIF), ressources humaines (SIRH), et dans une utilisation plus poussée de systèmes d'information décisionnels (SID). Ceux-ci grâce à l'interfaçage de l'ensemble des données de pilotage des ressources ainsi que des indicateurs métiers, permettent une aide cruciale à la décision des responsables locaux grâce à l'obtention de données ciblées.

• La nécessité de hiérarchiser les besoins au sein de la structure

Du fait du développement des usages informatiques, les besoins en la matière apparaissent infinis. Ainsi, les demandes d'amélioration constante des outils de la part des directions opérationnelles, la réponse aux contraintes réglementaires, le besoin de pilotage de la part des directions ressources et d'aides à la décision de la part des décideurs ou les demandes d'une meilleure ergonomie et d'usage en mobilité de la part de l'ensemble des agents tournent parfois à la quadrature du cercle pour les directions informatiques des collectivités, souvent délaissées par leur hiérarchie quand il s'agit de définir de priorités entre les demandes, face au mur de dépenses possibles.

Cette concentration des besoins en matière numérique et informatique peut amener à la survenue de tensions entre les services des administrations, confrontés à l'impression que les projets n'avancent pas, ou pas assez vite, que les autres services sont systématiquement privilégiés dans leurs demandes ou dans la répartition du matériel informatique, s'il n'y pas de doctrine claire et partagée fixée en la matière au plus haut niveau. C'est alors tout l'intérêt de la démarche de schéma directeur informatique qui doit pouvoir synthétiser ces enjeux et consister en une réponse opérationnelle forte, afin de tenter de dénouer les conflits d'usage.

• Fixer des doctrines dans le domaine de l'informatique propre à la structure

Comme dans l'ensemble des fonctions supports, la gestion des systèmes d'information au sein d'une entité, a fortiori une administration publique locale, doit pouvoir s'appuyer sur des doctrines et des principes stabilisés dans le temps afin de

(5) Les chatbots sont des logiciels conversationnels qui permettent de conseiller et d'orienter l'usager sans recours à des ressources humaines et parfois par mobilisation de l'intelligence artificielle afin de répondre aux besoins exprimés.

(6) Voir notamment article L. 212-2 du code du patrimoine : « *À l'expiration de leur période d'utilisation courante, les archives publiques […] font l'objet d'une sélection pour séparer les documents à conserver des documents dépourvus d'utilité administrative ou d'intérêt historique ou scientifique, destinés à l'élimination.* »

(7) Un exemple récent est la volonté de la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'Économie de développer une plateforme pour les entreprises qui postulent à des appels d'offres de marchés publics, permettant de récupérer automatiquement les données déjà détenues par les administrations, dans un souci de simplification.

progresser avec sérénité. Parmi les doctrines à fixer dans le domaine informatique, nous pouvons citer trois choix à effectuer en priorité, même si d'autres peuvent s'avérer nécessaires :

• Le choix de recourir à des logiciels libres ou sous licence. Les puristes parmi les informaticiens feront toujours le choix de recourir à des logiciels libres, c'est-à-dire disponible gratuitement et réutilisables à partir de fichiers sources ouverts. Cela peut présenter des avantages, comme le fait de repartir d'un socle déjà développé pour l'adapter à son organisation ou bien de répondre à une logique de moindre coût. Cependant, il est à noter que les logiciels sous licence sont souvent plus performants, bien que moins adaptables aux particularités de la structure, et que le paiement de la licence permet de disposer d'une garantie de mise à jour régulière, contre les failles de sécurité notamment.

• Le choix entre le développement des logiciels en interne, ou bien de recourir à des logiciels dits « sur étagère ». D'une manière encore plus prégnante par rapport à l'exemple précédent, les informaticiens pourraient être tentés de légitimer leur positionnement par la recherche à tout prix de développement de solutions logicielles internes à l'administration. Cela dit, toutes les solutions ne sont pas développables à l'échelle de chaque administration et le recours à des logiciels sur le marché permettra le plus souvent, au moindre prix par rapport à la dépense RH économisée en contrepartie, d'obtenir une solution plus confortable pour les agents et usagers.

• Enfin, et pas des moindres, les choix d'hébergement des données et des logiciels en interne ou dans le « *cloud* ». Dans une logique de sécurité, il parait plus certain de gérer ses propres hébergements et serveurs en interne, avec des solutions de secours en cas de panne. Pour autant, la surface de données d'une administration peut nécessiter selon sa taille des ressources importantes qui seront difficilement couvertes par des hébergements internes. Dès lors, la collectivité pourra préférer recourir à des solutions d'hébergement « en nuage ». Mais dans ce cadre aussi, il faudra être attentif à la localisation physique des serveurs, et la direction interministérielle du numérique (DINUM) de l'État a utilement défini sa doctrine nationale en la matière [8], afin de limiter les ingérences étrangères notamment.

L'étape indispensable de l'analyse et du recueil des besoins

La première étape intangible à la mise en place d'un schéma directeur informatique s'avère être le recueil des besoins. Cette étape n'est pas à négliger, car si elle n'est pas réalisée de manière exhaustive, le schéma ne pourra pas ensuite pourra se voir discréditer d'office, souffrant d'un manque de légitimité. Elle n'est cependant pas la plus aisée, car les demandes peuvent arriver par de multiples canaux, si ceux-ci ne sont pas structurés en amont. L'on retrouvera ainsi pêle-mêles les demandes urgentes de la hiérarchie, la volonté de répondre aux besoins des élus, les demandes de la part des directions métiers par la voie officielle aussi bien qu'oralement auprès de la direction des systèmes d'information.

Pour être sûr de n'en rater aucune, il convient dès lors que :

• La direction générale liste les besoins prioritaires que peuvent rencontrer les élus dans leur usage informatique (matériels pour consulter les délibérations, équipements des bureaux, applications dédiées…)

• Le responsable de projet en charge du schéma directeur informatique fasse le tour de l'ensemble des directions de la collectivité, métiers aussi bien que supports, afin de recueillir l'ensemble des demandes actuelles et si possibles futures en repartant de zéro. Ce travail peut s'avérer long et fastidieux et nécessite une grande intelligence relationnelle afin de pouvoir échanger sereinement avec tous les interlocuteurs.

• La direction des systèmes d'information (ou le responsable de projet s'il est extérieur à la direction) soit en capacité de proposer une méthode d'arbitrage entre les projets prenant en compte les différents critères possibles (moyens financiers de la collectivité, ressources humaines disponibles, caractère utile du projet, besoins politiques les plus pressants, besoins de sécurisation les plus pressants, besoins réglementaires les plus pressants…).

Aussi, il convient de ne jamais oublier que la collectivité n'est pas seule dans son environnement territorial. Pour la plupart des besoins en effet, il est probable qu'une autre collectivité y ait déjà été confrontée et ait trouvé une réponse qui puisse convenir à la situation rencontrée. Il peut pour cela être utile d'échanger dans les associations d'élus nationales, dans les associations des maires au niveau départemental, avec son centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale (CDGFPT), dans les associations de directeurs des systèmes d'information publics ou bien encore avec les opérateurs nationaux en charge (ANSSI, commission nationale informatique et libertés - CNIL, direction du numérique de l'État…) pour pouvoir s'inspirer des solutions envisagées dans d'autres sphères et dans l'idéal des mutualisations de ressources possibles en la matière. C'est le cas notamment pour la fonction de délégué à la protection des données (DPD), dont la désignation est rendue obligatoire par le RGPD (article 37), qui peut le plus souvent être mutualisée entre collectivités par l'intermédiaire du centre de gestion.

La démarche de réalisation d'un schéma directeur informatique

Un élément important réside dans le choix de la personne ou du service qui sera en charge de la chefferie de projet pour la démarche de formalisation du schéma directeur informatique. Au-delà de compétences relationnelles indispensables, il conviendra d'effectuer un choix sur son positionnement dans l'organisation. Il pourrait paraitre logique qu'elle soit rattachée à la direction des systèmes d'information, ce qui aura pour mérite de la placer au centre du jeu et de l'ouvrir vis-à-vis des partenaires internes, puisqu'elles sont souvent accusées d'être trop peu transparentes dans leurs pratiques. La direction informatique peut cependant ne pas être en capacité opérationnelle de porter le projet, relativement lourd et parfois éloigné de leurs compétences premières.

Dès lors, il conviendra soit de recourir à une direction transversale par nature, comme une direction du conseil en organisation, par exemple, ou ce qui s'en rapproche le plus, qui pourra aisément échanger avec les différentes parties prenantes. L'autre choix peut être de s'appuyer sur un chargé de mission dédié auprès de la direction générale, ce qui lui permettrait de bénéficier de l'assise nécessaire et de l'autorité du directeur général des services (DGS), renforçant la légitimité

(8) « Cloud au centre : la doctrine de l'État » : voir en ce sens : www.numerique.gouv.fr/services/cloud/doctrine/

du projet au regard des directions métiers notamment. Dans les deux derniers cas cependant, le responsable du projet aura cependant des difficultés à maitriser le fonctionnement interne de la direction informatique et d'en quantifier les ressources, humaines notamment, disponibles et nécessaires à la réalisation des projets.

S'il n'y a pas de mauvaises solutions en soi, il convient tout de même de s'accorder sur le fait qu'il est essentiel de pouvoir compter sur une direction informatique engagée et consciente de l'enjeu de réussite de la démarche, qui facilitera énormément son travail quotidien une fois finalisé.

Il conviendra également de décider du recours ou non à une assistance à maitrise d'ouvrage (AMO) par la sélection d'un cabinet de conseil externe. Si ces derniers n'ont pas le vent en poupe notamment à la suite au dépôt d'une proposition de loi sur la limitation du recours des administrations de l'État dans le domaine [9], un cabinet spécialisé avec une bonne connaissance des systèmes d'information sera bienvenu pour accompagner le chef de projet, notamment sur le déroulé de la démarche et la mise en relation des acteurs.

Le déroulé de la démarche est essentiel, notamment compte tenu des enjeux forts résidant dans l'association des directions métiers à la formalisation du schéma, et en même temps de la nécessité d'une importante légitimité verticale par le portage au plus haut niveau, si ce n'est politique au niveau administratif de la direction générale. Ainsi, un comité de pilotage constitué de la direction générale, donc du directeur général des services, de l'ensemble des directeurs généraux adjoints (DGA), du chef de projet et de la direction des systèmes d'information parait le plus adapté. Il sera à l'origine des décisions stratégiques au début de la démarche, dans les phases intermédiaires et lors de la présentation finale du projet de schéma.

Un comité technique constitué du chef de projet, du représentant de la direction des systèmes d'information, voire de l'éventuel assistant à maitrise d'ouvrage pourra se réunir de manière fréquente au cours de la démarche et afin de préparer les comités de pilotage. Par ailleurs, des instances dédiées (« comités métiers ») seront nécessairement constituées avec les directeurs généraux adjoints et les directions qu'ils ont en gestion afin de présenter la démarche, d'assurer le recueil des projets, d'organiser leur hiérarchisation dans un premier temps au niveau du pôle et de rassurer sur l'utilité de la démarche.

À quoi ressemble un schéma directeur informatique

Le schéma directeur informatique d'une collectivité territoriale est tout d'abord un document, qui recense des orientations stratégiques aussi bien que des déclinaisons opérationnelles. Plusieurs catégories d'information doivent y figurer de manière indispensable :

• Une présentation de la collectivité et de la structuration actuelle de sa gouvernance générale et de celle des systèmes d'information ;

• Le récapitulatif des objectifs du schéma directeur informatique ;

• La présentation de la méthodologie suivie ainsi que la liste des acteurs impliqués ;

• La fixation d'une doctrine pour les systèmes d'information dans les principaux domaines au sein de la collectivité, ainsi que nous avons pu le voir plus haut ;

• La liste des projets présentés par ordre de priorité (par exemple, le classement en trois catégories du plus urgent au souhaitable, mais non prioritaire, catégories 1, 2 et 3). Ce classement est essentiel, car véhicule la décision hiérarchique de favoriser dans le temps et dans les moyens alloués tel projet par rapport à un autre, en fonction de la nécessité de sécuriser une procédure, des contraintes réglementaires si une faille a été identifiée ; ou bien de la volonté d'apporter une plus-value au sein d'une politique publique définie temporairement comme prioritaire. La décision sera ainsi partagée avec tous, transparente et si elle demeure contestable, elle aura le mérite de constituer la règle que se fixe la collectivité pour elle-même.

• La fixation d'un plafond pluriannuel de ressources dédiées aux systèmes d'information, qui, corrélé aux nombres de jours-hommes nécessaires par projet informatique et au coût de chaque projet, constituera la limite physique des projets qu'il sera possible de mener dans l'année par la collectivité. Ce plafond sera la pierre angulaire du schéma, car il permettra également de déterminer combien de projets informatiques pourront rentrer dans la catégorie 1 la plus urgente, la catégorie 2 pour les projets intermédiaires et la catégorie 3 pour les projets les moins urgents. La principale difficulté à établir cette répartition, outre le lobbying intensif des directions qui ne voudront pas voir leurs projets déclassés, résidera dans l'estimation du nombre de jours-hommes nécessaire pour la menée à terme de chaque projet. Cette estimation nécessite en effet des connaissances techniques dans le domaine et d'être établie dès la formalisation du cahier des charges du projet, en prenant en compte la complexité de celui-ci, qui peut évoluer en cours de route.

• Il sera indispensable également de prévoir les modalités de gouvernance de la stratégie des systèmes d'information et du schéma tout au long de sa durée de vie. Ces instances pourront par simplicité être la continuité des instances formalisées au cours de la démarche, avec un comité de pilotage donnant les orientations stratégiques et décidant des révisions du schéma et un comité technique assurant le suivi avec une temporalité plus relâchée et préparant les comités

(9) Voir en ce sens : https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl21-720.html

Les différentes instances de pilotage

Instance	Comité de pilotage	Comité technique	Comité métier (un par DGA)
Composition	Directeur général des services, directeurs généraux adjoints, chef de projet, direction des systèmes d'information	Chef de projet, direction des systèmes d'information, assistant à maitrise d'ouvrage le cas échéant	Chef de projet, direction des systèmes d'information, directeur général adjoint, directions du pôle
Rôle	Définir les orientations stratégiques, légitimer la démarche, prendre les arbitrages, acter la fin de la démarche	Faire le point fréquemment sur les avancées et les blocages, définir une méthodologie commune, partager les informations	Associer les directions métiers, recueillir les projets, proposer une hiérarchisation interne au pôle, rassurer sur l'utilité de la démarche
Récurrence	Peu fréquente (ouverture, clôture et points stratégiques intermédiaires)	Fréquentes (autant que de besoin, par exemple une fois par semaine)	Raisonnable (réunions en nombre suffisant pour recueillir les projets et proposer une restitution)

de pilotage. Les comités métiers quant à eux avec les pôles, doivent également être maintenus afin d'assurer la veille en continu des besoins et des difficultés rencontrées par les directions métiers et supports.

• Il est possible de prévoir dès le schéma les modalités de modification ou de révision du schéma ainsi que celles de l'évaluation des résultats et de ses effets.

Au-delà des éléments figurant au sein du document, il parait important de noter que la démarche et les éléments de méthodologie suivis au sein de la collectivité, ainsi que la dynamique que ceux-ci peuvent déclencher dans l'administration, soient autant, voire plus importants que le schéma en tant que tel. Ils doivent s'appuyer sur des principes de transparence, de transversalité, de collaboration et d'ouverture. Ils doivent en même temps susciter une démarche opérationnelle au service des directions, permettant de leur fournir des solutions numériques les plus adéquates possibles avec en ligne de mire un meilleur service rendu à l'usager, compte tenu des moyens humains et financiers dégagés.

Comment mettre en œuvre un schéma directeur informatique ?

Une fois formalisé, le schéma de ne doit pas rester lettre morte et la démarche qui a été menée être enterrée aussitôt. C'est pourtant le risque possible dans une administration locale, quand les sujets du quotidien reprennent le pas sur les éléments de planification dans le temps et de stratégie. Les instances de pilotage devront pour cela se réunir de façon régulière (une à deux fois par an pour le comité de pilotage, tous les un à deux mois pour le comité technique et tous les semestres pour chacun des comités métiers paraissent des temporalités adaptées) et produire des comptes-rendus partagés à tous les acteurs, permettant de perpétuer le principe de transparence, de diffusion large de l'information et de communication des décisions prises.

Demeure la question de la présentation aux élus de la collectivité des résultats du schéma. S'il est toujours opportun que la démarche soit soutenue et portée au niveau de l'exécutif local, il sera difficile en étant réaliste de mobiliser dans le temps les élus sur ces considérations techniques et relativement transparentes aux yeux du citoyen. Dès lors, il convient de prévoir des temps d'information ponctuels au niveau de la majorité de l'assemblée délibérante, afin de communiquer au sujet de l'avancée du projet, de l'adoption du schéma directeur informatique, des grandes étapes de sa mise en œuvre ou du lancement du travail de révision du schéma.

Il faudra ainsi continuer de faire vivre le schéma directeur informatique, de le porter dans la plupart des instances managériales et des temps institutionnels administratifs de la collectivité ; et ce afin de marteler son importance pour l'organisation. Il convient également de prévoir dès l'origine de la formalisation du schéma pour quelle durée son application est prévue. Une période de cinq ans en moyenne parait adaptée, afin de garantir l'actualité des éléments techniques présents en son sein, de se prémunir de l'obsolescence des solutions logicielles présentées et d'actualiser les priorités et les besoins des directions.

Et après ?

Il peut arriver qu'en cours de route le schéma se trouve en parfait décalage avec les orientations politiques de la collectivité, en cas de changement de majorité politique, que de nouvelles priorités administratives voient le jour à l'occasion d'un changement du contexte réglementaire, de l'équipe de direction générale ou bien d'une actualité forte sur une politique publique en particulier. C'est le risque principal quand l'on tente de rigidifier une stratégie sur plusieurs années dans des organisations soumises par nature au mouvement régulier de par les temps démocratiques dédiés avec les élections locales et les conséquences administratives que cela peut engendrer. Il peut être utile dans ce cas de caler les bornes temporelles du schéma en lien avec la durée du mandat politique, afin que les occurrences des révisions ne soient pas trop nombreuses et ne déstabilisent pas la fonction informatique de la collectivité. La pérennité et la réussite du schéma dépendent également de la capacité à se doter d'une doctrine fixe dans le temps, afin d'assurer sa légitimité et de le rendre opérationnel.

Dès lors, il conviendra de s'interroger sur les modalités d'adaptation du schéma directeur informatique à ces nouvelles réalités. Deux situations peuvent se présenter : dans les cas où les modifications à apporter ne modifient pas l'économie substantielle du schéma directeur, il sera possible de le modifier à la marge avec l'adoption d'un avenant venant compléter le document initial et abroger certaines dispositions éparses. Dans le cas où ce sont toutes les priorités fixées initialement dans le schéma qui doivent être revues, ou bien, si l'on approche de la fin de la période sur laquelle le schéma était prévu, il conviendra d'engager la révision du schéma. Afin de ne pas créer trop de périodes de latence entre la fin d'un schéma directeur et le début du suivant, celle-ci pourra utilement être anticipée et les démarches de révision être actées dès la dernière année d'application du précédent schéma.

Les procédures à suivre pourront être prévues directement dans le document. Elles sont logiquement plus ou moins légères en fonction des modalités retenues. Pour l'adoption d'un avenant en cours de route, la procédure doit demeurer souple afin de ne pas engendrer une charge de travail trop importante sur les acteurs partenariaux impliqués. La remontée d'une situation de blocage en comité métier ou comité technique et la proposition d'une rédaction d'avenant en comité de pilotage doivent paraitre suffisantes à l'adoption de ce dernier. Pour la révision définitive du schéma, c'est bien toute la démarche de formalisation initiale qu'il faudra reprendre avec notamment le recueil et l'actualisation des besoins des directions opérationnelles.

Cycle de vie du schéma directeur informatique

Formalisation du schéma > Mise en œuvre > Avenant en cours de route > Évaluation > Révision du schéma

L'évaluation de la méthode et des effets du schéma directeur informatique

Demeure la question de l'évaluation du schéma directeur informatique. Celle-ci constitue une étape importante commune à toute démarche de planification stratégique à

l'échelle d'une collectivité, afin d'assurer un retour bienvenu à la fois sur la démarche suivie lors de la formalisation du schéma, en mettant en exergue les avantages et les inconvénients, ainsi que sur les effets produits par le schéma sur les différents usagers de la fonction informatique (élus, encadrement, agents d'exécution, citoyens) en distinguant les résultats des effets recherchés initialement par la démarche, mais également ceux qui n'étaient pas forcément prévisibles dès l'origine.

Peuvent être en charge d'une telle démarche d'évaluation, un service dédié en interne s'il existe, permettant de réaliser une étude à moindre coût ou bien un cabinet de conseil spécialisé en évaluation en externe le cas échéant. Ce choix peut se justifier tant les retombées pour la fonction informatique, structurante à l'échelle de la collectivité, peuvent être importantes pour l'avenir. En aucun cas cependant, ne peuvent être désignés en charge du processus d'évaluation le chef de projet qui a porté la démarche, la direction des systèmes d'information ou même l'assistant à maitrise d'ouvrage associé initialement, ceux-ci risquant de manquer d'objectivité sur l'immense tâche qu'ils ont menée à bien dans le temps.

Au cours de l'évaluation, devront notamment être interrogées sur un plan qualitatif les différentes catégories d'usagers listées plus haut, afin de mesurer quel a été l'apport pour les multiples acteurs concernés (en interne comme en externe), le service rendu aux directions opérationnelles ainsi que la charge de travail que cette démarche a pu représenter le temps de sa formalisation, tout comme au cours de la durée de vie du schéma. Les résultats seront utilement présentés en comité de pilotage afin d'orienter les orientations stratégiques et la formalisation du schéma suivant, l'étude devant nécessairement être anticipée par rapport à l'échéance de la précédente programmation.

Conclusion

En conclusion, nous avons tenté au cours de cette brève publication de montrer les avantages, que nous concevons nécessairement comme plus nombreux que les inconvénients de la démarche de mise en place d'un schéma directeur informatique à l'échelle d'une collectivité territoriale, dès lors que la surface de ses applications numériques tend à la justifier. Les principales étapes peuvent ainsi le plus souvent être menées en interne, avec parfois le recours à un accompagnement spécialisé modéré, afin que le rendu soit le plus adapté possible à chaque situation particulière des collectivités locales. La démarche doit poursuivre en premier lieu un objectif d'association le plus large et le plus facilité possible des directions internes à l'administration.

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

Mai 2025 - N° 409
Cahier N° 3

Fiche technique

La démarche de territorialisation des recettes et des charges

Un référentiel commun au service du lien entre l'intercommunalité et les communes membres

Par Patricia DARELLIS

Sommaire

- **La territorialisation des produits fiscaux de l'EPCI-FP**
- **La territorialisation du «reste à charge» au titre des différentes compétences intercommunales**
- **Le bilan croisé Fiscalité / Reste à charge**

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.

Les intercommunalités ont besoin de construire de la confiance avec leurs communes. Nombreuses sont celles qui se sont développées sur des fondements qui restent fragiles, comme celles créées dans un contexte de fusion contrainte par la loi « NoTRE » de 2015. Si, dans cette recherche d'équilibre, les projets de territoire et les pactes financiers et fiscaux sont indispensables pour créer du lien entre communes et intercommunalités, ces outils règlementaires ont cependant besoin de s'appuyer sur une connaissance précise et partagée des réalités financières qu'un état des lieux territorialisé des recettes et des charges communautaires va pouvoir apporter en créant un référentiel commun. La territorialisation des recettes et des charges d'un groupement à fiscalité propre consiste à mettre en perspective, au niveau de chaque commune membre, la fiscalité prélevée par ce dernier avec son retour financier, conséquence des actions communautaires déployées sur le territoire communal.

Au regard de l'intérêt que revêt cette démarche, la présente fiche technique vise à présenter et illustrer la démarche de territorialisation des recettes et des charges intercommunales à partir d'un processus méthodologique classique en 3 étapes :

Etape 1 - Identifier dans le total des différents produits fiscaux prélevés par l'EPCI-FP, la quote-part en provenance de chacune des communes membres

Etape 2 - Mesurer dans le total des coûts nets de fonctionnement et d'investissement (ou « restes à charge ») supportés par l'EPCI-FP au titre de chacune de ses compétences, la quote-part prise en charge au niveau de chacune des communes

Etape 3 - Mettre en perspective, commune par commune, la fiscalité territorialisée et le reste à charge territorialisé de l'EPCI à fiscalité propre, au travers d'un bilan croisé

En phase 1, la territorialisation des produits fiscaux de l'EPCI-FP

Cette première étape de la démarche consiste à dresser pour un exercice donné (ou sur une période rétrospective) un état des lieux des produits fiscaux prélevés par le groupement sur chaque commune composant le territoire intercommunal.

Pour cela, il est nécessaire d'identifier, commune par commune, les prélèvements effectués au profit du groupement pour chacune des taxes composant les impositions directes locales (IDL) (Taxe d'Habitation sur les Résidences secondaires, Taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, Cotisation Foncière des Entreprises) et les taxes qui y sont assimilées (Impositions Forfaitaires sur les Réseaux, Taxe sur les surfaces commerciales, fractions compensatoires de TVA perçues pour suppression de la Taxe d'Habitation sur les résidences principales et de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises). Les produits additionnels prélevés au titre de la Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Taxe GEMAPI) en font partie, de même que les différentes allocations compensatrices versées à l'EPCI (pour réduction des bases TFB et CFE des locaux dits « industriels », pour exonération de « bases minimum » de CFE…).

La composition de ce panier fiscal est fonction du régime fiscal du groupement (fiscalité professionnelle unique / fiscalité additionnelle avec ou sans fiscalité professionnelle de zone). Selon les compétences communautaires, d'autres produits fiscaux peuvent être recensés : taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), taxe de séjour, versement mobilité…

Tableau 2 : Extrait Tableau-affiche N° 1288M d'une commune

VIII - SYNTHÈSE	Commune	Syndicat(s)	EPCI
- TH/THLV	40 253		61 262
- TFPB	139 739		26 213
- TFPNB	88 348		4 477
- TA-TFPNB		›››	1 257
- CFE			80 406
- DCRTP		›››	14 644
- GIR		›››	62 061
- IFER		›››	313 659
- TEOM			121 398
- TIEOM			
- TASCOM		›››	
- TASARIF	›››	›››	›››
- TPYLÔNES	18 444	›››	
- TGÉMAPI	›››	›››	
- TVA TH (VDP)	›››	›››	
- TVA CVAE		›››	›››
TOTAL	**286 784**		**685 737**

Pour les intercommunalités qui ne disposent pas d'un logiciel de traitement des données fiscales, un état fiscal communal est indispensable pour mener à bien ce travail : le « tableau-affiche N° 1288M » dont le cadre VIII ci-contre récapitule l'ensemble des montants perçus sur le territoire de la commune hors rôles supplémentaires, pour chacun des différents niveaux suivants : communes, syndicats, EPCI, département et région.

Dans la colonne EPCI qui nous intéresse, y figurent chacun des produits FDL perçus par le groupement à fiscalité propre

Tableau 1 : Montants territorialisés des produits fiscaux 2023 d'un EPCI-FP (extrait)

Produits fiscaux EPCI territoriales	TOTAL 2023	Fiscalité non affectée				Fiscalité affectée à une compétence		
		IDL 2023	Fraction TVA 2023	(-) GIR 2023	Compensations 2023	TEOM/RECOM 2023	GEMAPI 2023	Taxe de séjour 2023
COMMUNE A	29 158 €	11 501 €	3 397 €	- 881 €	58 €	12 802 €	943 €	1 338 €
COMMUNE B	169 489 €	51 671 €	28 112 €	2 751 €	1 090 €	76 660 €	3 983 €	5 222 €
COMMUNE C	935 637 €	353 165 €	143 531 €	- 40 237 €	2 993 €	393 465 €	27 568 €	55 152 €
COMMUNE D	4 748 €	2 023 €	56 €	- 50 €	3 €	2 031 €	167 €	518 €
.../...	28 425 €	8 961 €	2 188 €	- 896 €	40 €	17 316 €	687 €	129 €

sur le territoire de la commune, ainsi que ceux versés (ou prélevés) au titre de la DCRTP et du GIR.

Dans la pratique, il apparait que certaines informations ne sont pas renseignées au niveau de la colonne « EPCI » de l'état fiscal 1288M. Il s'agit des montants des deux fractions de TVA perçues en compensation de la suppression de la TH sur les résidences principales et de la CVAE. Toutefois, il est possible de se procurer la ventilation de ces produits intercommunaux par commune auprès de la DDFIP.

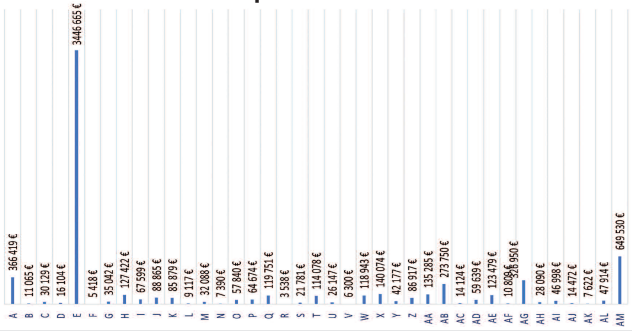
Cette information étant plus difficilement récupérable pour les allocations compensatrices, une proratisation sur la base de critères objectifs et simples peut s'avérer nécessaire. Par exemple, l'allocation compensatrice perçue par le groupement au titre de la réduction de moitié des bases TFB (et CFE) des établissements industriels pourra être ventilée en fonction du poids de chaque commune dans le total des produits de TFB (et CFE) si le territoire apparait relativement homogène en termes de tissu économique. Dans le cas contraire, le choix peut être fait d'effectuer la proratisation en fonction des bases TFB (et CFE) des seuls établissements industriels, ceci à partir des états fiscaux 1386TFB et 1081CFE en l'absence de traitement informatisé des rôles.

Le tableau ci-dessous récapitule les principaux produits fiscaux d'un EPCI-FP, en distinguant ceux dont la donnée territorialisée est disponible (notamment sur les états fiscaux) et ceux qui nécessitent un retraitement et donc la définition de critères de répartition.

Enfin, les informations utilisées pour le calcul des dotations globales de fonctionnement des communes peuvent servir à dresser ce bilan. Ces données sont disponibles « en libre-service » sur la plateforme de la DGCL *collectivités-locales.gouv.fr.*

Une fois établi, l'état des lieux territorialisé de la fiscalité intercommunale permet d'apporter une vision complémentaire à celle du territoire appréhendé dans sa globalité, révélant les réalités objectives - et parfois sensibles - du territoire sur le plan fiscal.

Graphique N° 1 : Fiscalité d'un EPCI-FP - Montants totaux perçus sur chaque commune membre



Sur l'illustration ci-dessus, la fiscalité intercommunale par commune est appréhendée dans sa globalité. En fonction du degré de détail attendu, une territorialisation des différentes catégories de produits fiscaux (produits dits ménages/produits économiques…) peut venir enrichir l'état des lieux. Les méthodes sont plurielles, en lien avec les caractéristiques des territoires.

• La ventilation des reversements de fiscalité aux communes (attributions de compensation, dotations de solidarité communautaire).

Dans le cas d'un EPCI à Fiscalité professionnelle unique, les attributions de compensation qui sont reversées à chacune des communes vont venir en déduction des produits fiscaux territorialisés (ou s'y ajouter, en cas d'AC dites « négatives »).

Tableau 3 : Recensement des produits fiscaux d'un EPCI-FP - Grille méthodologique

TERRITORIALISATION DES PRODUITS FISCAUX - METHODOLOGIQUE	PRODUITS FISCAUX N DE L'EPCI-FP - DEFINITION	SOURCES
Total 1 : FISCALITÉ NON AFFECTÉE A UNE COMPÉTENCE		
Impôts directs locaux (IDL)	Taxe d'Habitation Résidences Secondaires Taxe Foncier Bâti Taxe Foncier non bâti Cotisation foncière des entreprises Impositions Forfaitaires Réseaux (IFER) TASCOM	États fiscaux 1288 de N des communes membres - Synthèse des produits - Colonne "EPCI"
Fractions TVA	Fraction TVA en compensation de la suppression de la CVA Fraction TVA en compensation de la suppression de la THRP	Fichier DDFIP "Ventilation des fractions TVA par commune"
GIR	Prélèvement au titre de la garantie individuelle des ressources	États fiscaux 1288 de N des communes membres - Synthèse des produits - Colonne "EPCI"
Compensations fiscales	PSR Établissements industriels sur TFB PSR Établissements industriels sur CFE Autres compensations sur taxes foncières Autres compensations sur CFE	En l'absence de données détaillées disponibles : Total EPCI réparti au prorata des produits interco de TFB localisés sur chaque commune Total EPCI réparti au prorata des produits interco de CFE localisés sur chaque commune Total EPCI réparti au prorata des produits interco de TFNB localisés sur chaque commune Total EPCI réparti au prorata des produits interco de CFE localisés sur chaque commune
Total 2 : FISCALITÉ AFFECTÉE A UNE COMPÉTENCE		
TEOM	Produits TEOM	États fiscaux 1288 de N des communes membres - Synthèse des produits - Colonne "EPCI"
GEMAPI	Produits perçus au titre de la taxe GEMAPI	États fiscaux 1288 de N des communes membres - Synthèse des produits - Colonne "EPCI"
Taxe de séjour	Produits de taxe de séjour, nets des reversements de la taxe additionnelle départementale	Montant net comptabilisé en N, prélevé sur chaque commune (cf. fichier OTI)

Il en va de même pour les éventuels versements de dotations de solidarité communautaire.

• La ventilation des autres recettes non affectées (dotation d'intercommunalité, dotation de compensation, FPIC…).

Enfin, à l'instar de la fiscalité directe locale, la plupart des dotations ou fonds dont bénéficient le groupement ne sont pas affectés à une compétence en particulier. C'est pourquoi ces recettes n'entrent pas dans le calcul des restes à charge opéré en phase 2. Elles sont à répartir directement entre les différentes communes membres, en phase 1.

Sur un territoire relativement homogène en termes de richesses fiscales, une répartition entre les communes sur la base du critère de Population DGF pourra s'avérer pertinent. Cependant, lorsqu'au sein de l'intercommunalité les écarts de situation fiscale entre communes sont importants, une territorialisation plus précise, à partir des indicateurs utilisés pour le calcul de ces dotations et fonds (potentiels fiscaux et financiers, revenus par habitant…), sera plus adaptée.

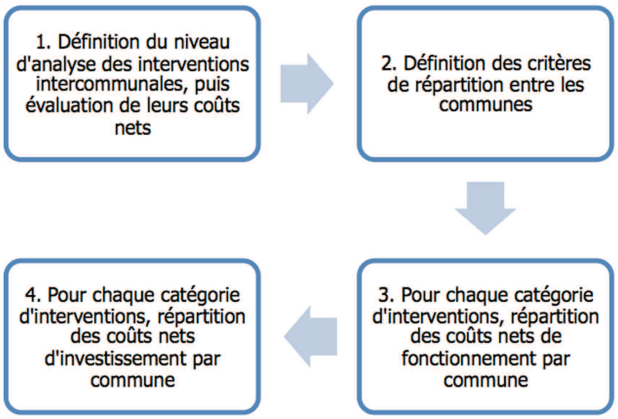
La territorialisation des produits fiscaux participe à une meilleure connaissance du territoire intercommunal. Le partage de cette information contribue à objectiver l'appréciation que chaque membre peut avoir à l'égard de son poids fiscal et de celui des autres communes.

En phase 2, la territorialisation du «reste à charge» au titre des différentes compétences intercommunales

Dans la continuité de la phase 1, l'objectif de cette 2n^de^ phase vise à mettre en miroir des produits fiscaux territorialisés, les «restes à charge» territorialisés des différentes compétences intercommunales en répartissant sur un exercice donné (ou une période rétrospective) leurs coûts nets de fonctionnement et d'investissement entre les communes membres.

Il s'agit d'une étape clé de la démarche, car elle repose très largement sur une mise en débat des critères représentatifs de l'apport en retour de l'exercice des compétences intercommunales sur les communes.

Schéma 1 : démarche de territorialisation du «reste à charge» par compétence



Si le niveau d'analyse des restes à charge peut coïncider avec une compétence statutaire, par exemple l'Aire d'accueil des gens du voyage dans l'illustration présentée ci-dessous, ce n'est pas toujours le cas. Le découpage des coûts se fait le plus souvent au niveau des principales activités ou interventions menées par l'EPCI dans le cadre d'une compétence, et parfois au niveau d'un service (une crèche, un centre de loisirs, une école…).

Pour des questions pratiques, le niveau d'analyse est fortement conditionné par le découpage analytique de la comptabilité de l'EPCI, sinon par le découpage en fonctions et sous-fonctions M14/M57. Pour éviter de multiplier les retraitements manuels des données comptables, il est préférable de limiter le nombre de «centres de coûts» s'écartant de la nomenclature analytique.

Les critères de répartition des coûts entre les communes varient en fonction de la nature des compétences concernées et du niveau de détail retenu dans leur découpage en interventions. Par exemple, si au sein de la compétence Petite enfance, le choix est fait de répartir les coûts des structures d'accueil non pas dans leur ensemble, mais au niveau de chacune d'entre elles, le critère de fréquentation de l'équipement en fonction de la commune de résidence peut s'avérer pertinent. Comme c'est le cas dans l'illustration ci-dessous, une quote-part des coûts peut également être fléchée sur la commune d'implantation dans la mesure où ses habitants bénéficient de la proximité du service. Ce choix peut se justifier également sous un angle juridique : dans l'hypothèse d'un départ de la

Tableau 4 : Territorialisation du reste à charge par compétence - Grille méthodologique (extrait)

TERRITORIALISATION DU RESTE A CHARGE MÉTHODOLOGIE	NIVEAU D'ANALYSE	CRITÈRES DE RÉPARTITION ENTRE LES COMMUNES
Aménagement du territoire	SCOT PCAET Mobilité	pop INSEE de chacune des communes pop INSEE de chacune des communes pop INSEE de chacune des communes
Politique de l'habitat	Habitat Sce commun, Conseil en architecture, PLH SPPEEH OAPH-PIG	pop INSEE de chacune des communes 10 % pop INSEE / 90 % entre les 2 communes PVD, au prorata du nb de dossier (soit 60/40)
AAGV	Aire d'accueil des gens du voyage	pop INSEE de chacune des communes
Aménagement numérique	Aménagement numérique	En proportion du nombre de prises par commune
Petite enfance	Crèche A Crèche B Micro crèche Crèche C ALSH Relais PE, Pilotage PPE, coordination PE	50 % origine des enfants / 50 % co implantation 50 % origine des enfants / 50 % co implantation (yc sur projet Maison de l'enfance en invt) 50 % origine des enfants / 50 % co implantation 50 % origine des enfants / 50 % co implantation 50 % origine des enfants / 50 % co implantation pop INSEE de chacune des communes

commune, cet équipement lui serait affecté prioritairement, en particulier s'il s'agit d'un bien communal mis à disposition.

Pour des compétences ou des activités dont l'exercice impacte le territoire dans sa globalité, le critère Population INSEE des communes est très fréquemment retenu. D'autres indicateurs peuvent au cas par cas s'avérer plus pertinents, comme la superficie du territoire communal par exemple.

• Le cas particulier des Services généraux (Fonction 0 en M57) ou charges de structure

Dans le processus de territorialisation des coûts, le traitement des services généraux (finances, ressources humaines, commande publique, gestion du patrimoine, systèmes d'information…) peut s'avérer délicat d'un point de vue technique comme politique.

Supposées être le reflet du poids de la structure, ces charges peuvent représenter des volumes conséquents si elles n'ont pas déjà été ventilées entre les différentes sous-fonctions budgétaires ou les centres de coût de la nomenclature analytique.

Leur structure hétérogène nécessiterait que les moyens généraux puissent être ventilés en fonction des prestations qu'ils rendent (gestion RH, gestion du patrimoine…), pour ensuite être affectés aux différentes activités à partir de clés de répartition (nombre d'agents, surface de bâtiments…). Cependant ce traitement analytique dépasse le processus de territorialisation financière. Pour des raisons pratiques, notamment par manque de temps, des méthodes plus sommaires sont le plus souvent retenues pour appréhender la quote-part d'utilisation des moyens généraux par les différentes compétences intercommunales.

Il est à noter que les méthodes rudimentaires peuvent s'avérer dangereuses dans la mesure où le contenu des charges directes est très différent d'une compétence ou d'une intervention intercommunale à l'autre. Le choix d'un type particulier de répartition peut alors favoriser exagérément une compétence ou certaines catégories de communes par rapport aux autres. Les types de répartition conduisent à des résultats d'autant plus différents que les charges indirectes sont élevées.

Par défaut, le choix peut être fait de traiter les services généraux comme une activité à part entière, c'est-à-dire de la répartir directement entre les communes, par exemple au prorata des populations municipales ou du poids de chacune dans le total des coûts directs des compétences. Cependant, cet affichage peut s'avérer délicat sur le plan politique.

Sur la base de la méthode ainsi décrite, la territorialisation du « reste à charge » au titre des différentes compétences d'une intercommunalité est illustrée sur le tableau en bas de page.

Lors de la phase 2 du processus de territorialisation, la contribution des services au découpage des compétences communautaires et à la définition des critères de répartition les plus pertinents est une condition nécessaire au bon accomplissement de l'état des lieux. Bien entendu, elle n'est pas suffisante : l'acceptation de la démarche par les élus est tout aussi essentielle, ce qui induit des arbitrages quant à la méthode de répartition et notamment au choix des critères les plus représentatifs.

Lors de ce processus de co-construction et des simulations de scénarios qui l'accompagnent, il pourra s'avérer nécessaire de rappeler :

• L'objectif premier de la territorialisation des « restes à charge » : mesurer le coût net pour l'intercommunalité des compétences déployées sur chaque commune ;

• Et ce que cela induit sur le plan méthodologique : s'appuyer sur des critères représentatifs de charges (population, nombre d'utilisateurs, implantation d'un équipement…).

Lors du travail préparatoire et de « négociation politique », il est fréquent que des propositions portent sur l'utilisation de critères de mesure de la richesse fiscale communale (potentiel fiscal, revenu des habitants, bases d'imposition…) pour répartir les coûts nets des compétences. Pourtant, d'un point de vue strictement technique, cette méthode n'apparait pas pertinente si l'on s'en tient à l'objectif de la démarche de territorialisation financière, à savoir : traduire une réalité financière et non pas répartir, dans une logique de péréquation et de solidarité, le coût net des compétences déployées par l'intercommunalité en proportion des capacités contributives de chaque commune.

En phase 3 de la démarche, le bilan croisé Fiscalité / Reste à charge

Tableau 5 : Territorialisation du reste à charge par compétence et par commune (illustration)

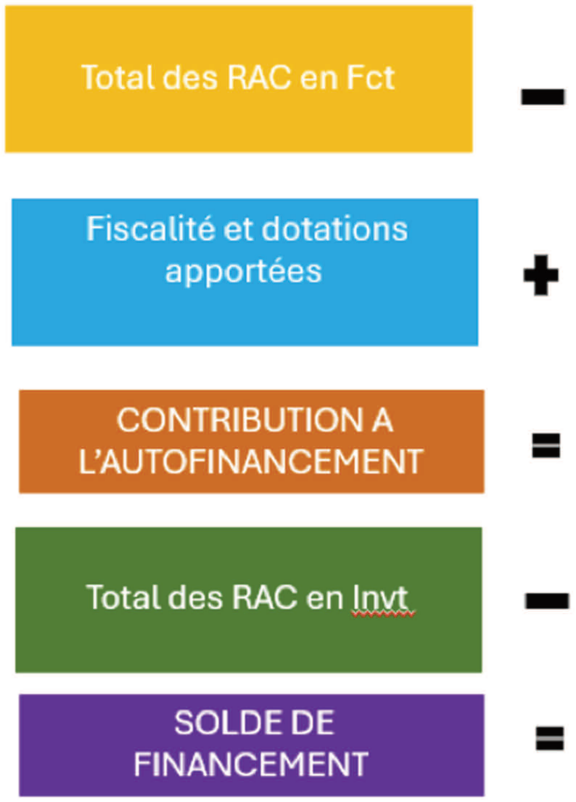
BILAN DU RAC 2023 PAR COMMUNE	RAC EN FONCTIONNEMENT PAR COMPETENCE / INTERVENTION							TOTAL RAC EN FTC
	A	B	C	D	.../...	M	N	
COMMUNE A	13 537 €	38 498 €	19 032 €	36 178 €		81 550 €	181 338 €	529 077 €
RAC par Commission	*5 138 €*	*30 118 €*	*10 647 €*	*27 793 €*		*53 959 €*	*153 747 €*	*381 665 €*
Quote-part Frais de tructure	*8 385 €*	*8 385 €*	*8 385 €*	*8 385 €*		*27 590 €*	*27 590 €*	*147 413 €*
COMMUNE B	199 €	305 €	240 €	282 €		635 €	591 €	3 968 €
RAC par Commission	*76 €*	*181 €*	*117 €*	*159 €*		*229 €*	*185 €*	*1 801 €*
Quote-part Frais de tructure	*123 €*	*123 €*	*123 €*	*123 €*		*406 €*	*406 €*	*2 167 €*
COMMUNE C	492 €	762 €	776 €	707 €		7 947 €	2 058 €	19 800 €
RAC par Commission	*187 €*	*457 €*	*472 €*	*403 €*		*6 945 €*	*1 056 €*	*14 446 €*
Quote-part Frais de tructure	*304 €*	*304 €*	*304 €*	*304 €*		*1 002 €*	*1 002 €*	*5 353 €*
COMMUNE D	317 €	490 €	475 €	716 €		1 193 €	1 088 €	7 518 €
RAC par Commission	*121 €*	*294 €*	*279 €*	*520 €*		*547 €*	*442 €*	*4 068 €*
Quote-part Frais de tructure	*196 €*	*196 €*	*196 €*	*196 €*		*646 €*	*646 €*	*3 450 €*
COMMUNE E	230 €	355 €	331 €	245 €		840 €	769 €	5 942 €
RAC par Commission	*88 €*	*213 €*	*189 €*	*103 €*		*370 €*	*300 €*	*3 436 €*
Quote-part Frais de tructure	*143 €*	*143 €*	*143 €*	*143 €*		*469 €*	*469 €*	*2 506 €*

Dans cette 3e étape qui est celle de l'aboutissement de la démarche, les travaux vont consister à mettre en perspective, au niveau de chaque commune membre, le coût net pour l'intercommunalité des compétences déployées sur chaque commune, avec la fiscalité apportée par chacune au groupement.

Pour plus de clarté, il est recommandé, comme illustré ci-dessous, de décomposer le calcul de ce solde entre la section de fonctionnement et la section d'investissement.

Dans la méthode présentée ci-contre, le bilan est effectué en deux temps : d'abord au niveau de la section de fonctionnement, avec le chiffrage de la contribution de chaque commune à l'autofinancement intercommunal, puis en intégrant le total des restes à charge en investissement, pour mesurer *in fine* l'impact de chaque commune sur le besoin de financement de l'exercice.

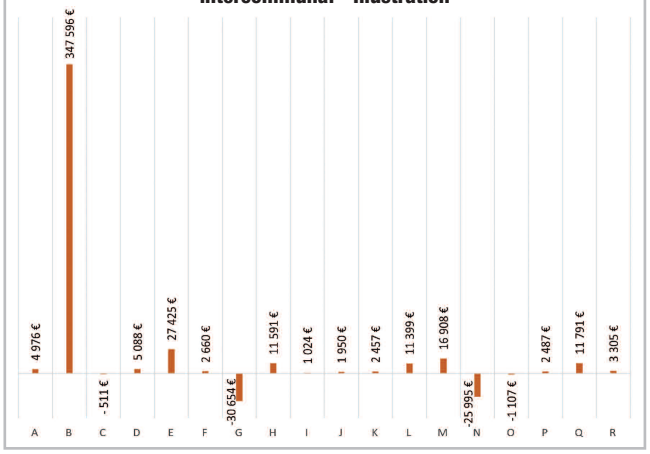
Schéma 2 : L'élaboration du bilan croisé Fiscalité apporté / Reste à charge - Illustration



Sur le graphique ci-contre, un montant négatif de contribution à l'autofinancement traduit, sur un exercice donné et sur la seule section de fonctionnement, un retour financier de l'intercommunalité - au travers des actions communautaires déployées sur le territoire communal considéré - supérieur aux produits fiscaux (et dotations) apportés par ce dernier à l'EPCI. Et inversement, pour les montants positifs.

Sur le graphique suivant, la prise en compte sur le même exercice des restes à charge des différentes opérations d'investissement déployées par l'EPCI permet de pondérer (ou pas) l'apport de certains territoires communaux à l'autofinancement intercommunal et de relativiser (ou pas) l'impact des autres territoires communaux sur les besoins de financement du groupement.

Graphique N° 2 : Territorialisation de l'autofinancement intercommunal - Illustration



Graphique N° 3 : Territorialisation du besoin de financement intercommunal - Illustration

Les bilans croisés représentés dans ces deux graphiques illustrent combien il peut s'avérer délicat pour un groupement de communiquer sur les résultats d'un bilan financier territorialisé. Le risque d'exacerbation des divergences au niveau communautaire constitue un point majeur de vigilance.

À cet égard, l'association des communes le plus en amont de la démarche apparait indispensable, pour valider collectivement les objectifs poursuivis et, plus encore, pour construire de manière concertée une méthode de ventilation des recettes et des charges (découpage des compétences, clés de répartition…) en adéquation avec les spécificités du territoire.

En synthèse, la cohérence globale du bloc local se situe très certainement dans une meilleure connaissance, précise et partagée, de l'exercice des compétences communautaires et de sa traduction en termes de flux et de liens financiers entre les communes et l'EPCI.

En tant que référentiel commun, la démarche de territorialisation des recettes et des charges intercommunales répond à ces enjeux, en contribuant à créer du lien entre l'EPCI et ses communes autour des réalités financières.

Mais les objectifs, ou les besoins auxquels elle répond, dépassent largement le cadre financier. La cohérence des actions intercommunales en fait partie, tout comme le renforcement des coopérations et solidarités locales ou l'amélioration de la qualité du service public.

En raison de cette dimension plurielle, l'établissement des bilans financiers territorialisés fait très souvent partie des travaux préparatoires à l'élaboration d'un projet de territoire et à sa traduction financière, le pacte financier et fiscal.

Quels que soient les déterminants déclencheurs, cette démarche implique un haut niveau de portage, certes technique, mais aussi politique, compte tenu des réalités sensibles qu'elle est susceptible de mettre en lumière. L'association des communes le plus en amont de la démarche, en particulier au stade de la définition des clés de répartition, favorisera l'objectivité de l'état des lieux financier territorialisé lors de sa restitution finale. La réflexion sur les leviers d'action s'en trouvera ainsi facilitée lorsqu'il s'agira d'élaborer le projet de territoire et le pacte financier et fiscal.

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