



ÉDITORIAL

Santé : décentraliser ou mieux coproduire ?

La diffusion des épidémies et leur létalité, variables même à l'intérieur d'un pays, ne dépendent pas d'abord des institutions. Celles-ci montrent leur utilité par l'anticipation stratégique, la rapidité et la pertinence des réactions et l'organisation des soins. En France, « La politique de santé relève de la responsabilité de l'Etat » dit le code de la santé publique. Or, sur les trois plans cités, il n'a pas été performant. Fusent donc des propositions de décentralisation.

Rien ne démontre qu'il faille revenir sur le principe, mais sa mise en œuvre doit être revue, en repositionnant l'Etat dans ses rapports avec les nombreux acteurs concernés, en allégeant un centralisme bureaucratisé et en modifiant des orientations qui se sont révélées inappropriées. La santé, où doit prévaloir le réalisme, offre un terrain privilégié pour rénover nos concepts et pratiques. Renforcer le rôle des pouvoirs locaux peut se faire de multiples façons et l'excès d'étatisme peut aussi se corriger par des privatisations !

Les missions de l'Etat se déploient sur trois registres principaux. Où décentraliser ?

La *réglementation* de la médecine, de la recherche et des médicaments relève partout et logiquement de l'Etat, central ou fédéral.

Le *financement* des soins et produits de santé, qui a de puissants effets structurants, comporte des modalités extrêmement variables selon les pays. En France, il est globalement unifié dans ses règles et par les lois de financement de la sécurité sociale qui donnent aux deux ministères chargés de la solidarité et des finances un pouvoir directeur légitimé par la fixation annuelle de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Une maîtrise d'ensemble est indispensable, tout en garantissant que les moyens sont correctement alloués aux établissements de soin, selon des modalités qui ne peuvent pas varier d'un territoire à l'autre. La décentralisation est ici fonctionnelle et consiste à laisser les caisses d'assurance maladie définir leurs conditions de prise en charge, ce qui s'obtient aussi par les mutuelles complémentaires, c'est-à-dire par de la privatisation.

Reste la *production de soins*, où l'interventionnisme de l'Etat a proliféré en vue de rationaliser la carte des équipements, services et établissements, pour réguler le complexe système de financement des hôpitaux et pour assurer la supervision de ceux-ci. Bras séculier du Ministère, les agences régionales de santé (ARS) sont critiquées pour leur omnipotence administrative et leur impuissance face aux événements, faute de pouvoirs et de ressources propres. Les changer demandera donc la refonte de tout un système.

Attribuer la tutelle des hôpitaux aux départements serait aventuré. On n'y trouve ni l'expertise des agents, ni les ressources financières, ni la disponibilité des exécutifs et leur capacité d'arbitrer entre territoires serait problématique. Leur transférer des personnels des ARS et leur confier la répartition des enveloppes normées que l'Etat mettrait à leur disposition pour appliquer des directives ministérielles n'ouvrent guère d'enthousiasmantes perspectives !

D'autres pistes semblent plus prometteuses. Les schémas et plans de territorialisation des politiques de santé devraient être conçus dans une concertation franche et équilibrée avec des représentants des collectivités territoriales. Le secteur sanitaire, les polices, la prévention, qui devra être renforcée, des coopérations ponctuelles pour des constructions ou achats de matériels, les établissements médicaux-sociaux (EHPAD, handicapés...) forment un vaste domaine, non directement médical, où les pouvoirs des autorités locales pourraient être élargis et des coopérations avec l'Etat et les établissements hospitaliers être diversifiées, en synergie avec d'autres compétences des collectivités locales: social, habitat, jeunesse, hygiène, environnement, sécurité. Voilà des gisements de productivité plus riches que des transferts de compétences et qui ont déjà été testés dans des initiatives récentes. Leur exploitation suppose d'accorder aux services déconcentrés de l'Etat des marges de manœuvre et de libérer les collectivités des entraves de la loi NOTRe, en rétablissant la clause de compétence générale des régions et départements par un simple article dans une prochaine loi.

ECONOMIE ET MARCHÉS FINANCIERS

Economie

L'emploi à l'épreuve du confinement 3

Marchés financiers

Les marchés cherchent leurs repères dans un contexte de baisse sans précédent de la croissance 6

Financement du secteur public local

Les conditions de financement se dégradent, les disparités entre collectivités sont croissantes 8

BUDGET, COMPTABILITÉ ET CONTRÔLES FINANCIERS

Comptabilité et droit budgétaire

Le retard dans l'adoption du budget primitif 12

Ressources et fiscalité

La deuxième loi de finances rectificative pour 2020 : des prévisions de déficit et de dette record 16

Gestion et politique financière

Dépense de fonctionnement vs dépense d'investissement - L'application de la règle d'or budgétaire des collectivités locales 22

DROIT ET JURISPRUDENCE

Contrats des personnes publiques

Marchés publics ; ententes entre fournisseurs ; conditions de prix désavantageuses ; responsabilité quasi-délictuelle des sociétés en cause 26

Marché public ; prestations supplémentaires non prévues au contrat ; droit à indemnisation du prestataire, sauf si la personne publique s'était opposée à ces prestations 26

Contrat de concession, demande l'annulation par un tiers (contribuable) ; conditions de recevabilité : les clauses illégales affectent les intérêts financiers de la collectivité 27

Actes administratifs

Droit à communication de documents administratifs ; secret des affaires : modalités de contrôle du juge sur le caractère confidentiel ou non des informations 28

Référé suspension ; pouvoirs du juge en cas d'irrecevabilité du recours de fond ; arrêté préfectoral publié sur le site internet ; délais de recours contentieux 29

Droit communautaire

Aides régionales à des entreprises ; illégalité pour non signalement à la Commission européenne ; récupération provisoire ; conformité reconnue tardivement : récupération seulement d'intérêts 30

STRATÉGIE ET PROSPECTIVE TERRITORIALES

Prospective

L'innovation municipale 32

VEILLE DOCUMENTAIRE

Crise Sanitaire 36

Revue de presse 38

FICHE TECHNIQUE (Cahier n° 2)

Le bon usage des concepts, des agrégats et des ratios dans l'analyse financière rétrospective et prospective des collectivités locales



L'emploi à l'épreuve du confinement

L'indicateur du PIB a enregistré un recul de 5,8 % au premier trimestre selon l'INSEE, reflétant l'arrêt de l'activité jugée non essentielle dans le contexte du confinement qui a débuté le 17 mars. Il confirme les évaluations d'un recul de l'activité en France de près de 30 % durant cette période. La Banque de France estime que chaque quinzaine de confinement ferme entraîne, toutes choses égales par ailleurs, une perte de PIB annuel proche de -1,5 %. Les secteurs sont touchés de manière hétérogène, les services marchands étant les plus affectés, suivis des services non marchands et de l'agriculture.

Le chômage partiel joue à plein pour soutenir l'emploi

L'impact du choc sur l'activité varie largement selon les secteurs et l'impact sur l'emploi reste difficile à évaluer, notamment puisque le chômage partiel soutient l'emploi sans constituer de l'activité. La définition même de l'indicateur de chômage au sens du BIT est difficile à adapter à la situation pour apprécier l'impact macroéconomique de la crise. Une hausse de 7,1 % du nombre de demandeurs d'emplois de catégorie A a été enregistrée par Pôle Emploi en mars 2020, relevant pour moitié de personnes non inscrites le mois précédent et pour moitié de personnes auparavant en activité réduite. Avec 246 100 demandeurs supplémentaires⁽¹⁾, il s'agit d'une hausse mensuelle historique à côté du pic de mars 2009 qui s'élevait à 77 300 nouveaux demandeurs d'emploi. Mais elle reste largement contenue par le chômage partiel qui joue à plein, et serait surtout liée à une forte baisse des sorties de la situation de chômage. En effet, l'Acoss a indiqué que les déclarations préalables à l'embauche en contrat de plus d'un mois hors intérim aux Urssaf ont reculé de 22,6 % sur un mois en mars (voir tableau ci-dessous).

La politique de l'emploi poursuit trois objectifs principaux

- Préserver l'emploi pendant la période du confinement ;
- Protéger le revenu des personnes en perte d'emploi ou ne pouvant en trouver ;
- Permettre une reprise économique rapide et éviter un chômage persistant.

De nombreuses mesures de politique économique et de politique de l'emploi ont été mises en place à cet effet.

(1) Il ne s'agit pas d'une évolution nominale réelle, les données sont corrigées CVS-CJO pour l'analyse économique de la situation par rapport à la tendance saisonnière habituelle.

Comme le résume le Conseil d'Analyse Economique, la protection des revenus est favorisée par un assouplissement des règles d'éligibilité à l'assurance chômage (périodes d'essai, CDD) ainsi que des aides forfaitaires pour ceux qui ne rentrent pas dans ce cadre. La préservation de l'emploi est soutenue par le chômage partiel, une prise en charge des coûts de maintenance pour soulager les TPE et la mise en place d'un Fonds de solidarité financé par l'Etat, les Régions, d'autres collectivités ainsi que certains donateurs privés. La sortie de crise doit s'accompagner de mesures d'incitation au retour à l'emploi dans les secteurs en forte tension, et la sécurisation sanitaire des lieux de travail sous la responsabilité des entreprises.

Une enquête flash Acemo « spéciale Covid19 » a été réalisée par la Dares avec l'appui de l'INSEE dans les entreprises d'au moins 10 salariés du secteur privé non agricole entre le 1^{er} et le 10 avril 2020. Elle établit un premier bilan de la situation des entreprises et des conditions d'emploi à fin mars, selon leur taille et leur secteur d'activité. L'enquête montre que ces entreprises ont peu réduit leurs effectifs et très peu licencié malgré la chute de l'activité. Les ajustements sont passés par des mesures temporaires et de flexibilité, telles que les annulations et reports d'embauches (51 % des salariés sont dans une entreprise déclarant avoir pris de telles mesures) ou le non-renouvellement d'un CDD (49 %), avec peu de licenciements (2 %) et de ruptures conventionnelles (4 %). Ces entreprises ont recouru massivement au chômage partiel, voire presque toutes dans certains secteurs (matériel de transport, hébergement-restauration et construction). Concernant les conditions de travail, un quart des salariés des entreprises interrogées par l'enquête Acemo travaille sur site, un quart est en télétravail et un autre quart est en chômage partiel. Le chômage partiel est plus fréquent dans les petites entreprises tandis que les plus grandes entreprises recourent plus souvent au télétravail.

Le dispositif de chômage partiel a été fortement renforcé pour

Demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois à Pôle emploi en catégorie A : par nouvelle région

NOUVELLE REGION	GRAND EST	NOUVELLE AQUITAINE	AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	BRETAGNE	CENTRE-VAL DE LOIRE	CORSE	ÎLE-DE-FRANCE
Evolution sur un mois (mars 2020)	9 960	10 750	20 390	3 180	5 190	3 050	50	34 150
Evolution sur un mois	3,55 %	3,79 %	5,56 %	2,66 %	3,60 %	2,52 %	0,25 %	5,18 %
NOUVELLE REGION	OCCITANIE	HAUTS-DE-FRANCE	HAUTS-DE-FRANCE	PAYS DE LA LOIRE	PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	FRANCE PÉ-TROPOLITAINE	DROM	FRANCE
Evolution sur un mois (mars 2020)	11 620	10 700	6 380	6 620	12 950	13 5000	1 510	136 500
Evolution sur un mois	3,25 %	2,99 %	3,97 %	3,94 %	4,10 %	4,02 %	0,63 %	3,80 %

Source : Pôle emploi-Dare, STMT.

limiter l'impact de la pandémie sur l'emploi. Selon la Dares, le chômage partiel concernait 8,7 millions de salariés au 14 avril 2020, soit 34 % de l'emploi salarié. Il permet aux entreprises de faire face à la chute temporaire d'activité sans licencier leurs salariés. Ainsi, il sert à la fois de filet de sécurité et de moyen pour conserver le capital humain dans l'entreprise et favoriser la reprise de l'activité. L'activité partielle est une mesure phare des plans de soutien nationaux contre la crise liée au COVID-19 dans de nombreux pays d'Europe. Toutefois, s'il peut être un précieux outil de politique économique conjoncturelle pendant la crise, il peut aussi avoir des effets pervers s'il est utilisé de manière prolongée⁽²⁾. En effet, il crée des distorsions dans les incitations des entreprises qui peuvent y recourir pour des raisons de rentabilité, ce qui grève les finances publiques tout en ayant un effet négatif sur les heures effectivement travaillées sans impact positif sur l'emploi. A moyen terme, il peut aussi maintenir en activité des entreprises qui sont en difficulté de manière structurelle et créer des frictions dans la réallocation du travail vers d'autres secteurs plus productifs, ce qui est d'autant plus probable si la structure sectorielle de l'économie est amenée à changer, par exemple en faveur d'une réallocation des investissements et du capital vers les secteurs verts ou des nouvelles technologies. Si les bénéfices justifient largement son élargissement à court terme, il n'est pas nécessairement souhaitable qu'il remplace le chômage classique trop longtemps si la structure de l'économie est amenée à évoluer et si certaines activités sont amenées à disparaître. Dans ce contexte, la création d'emplois dans d'autres secteurs stratégiques doit être accompagnée par des politiques de formation, de compétences sur le marché du travail.

Limiter les faillites et licenciements liés à la conjoncture, accompagner les changements structurels

Les premières difficultés commencent à se faire jour dans les indicateurs économiques (hors enquêtes). La Médiation du crédit réaffirme sa présence dans tous les territoires pour faire face aux difficultés de financement des entreprises. Elle a été très fortement sollicitée en mars et en avril, surtout par des TPE se trouvant dans une situation dégradée et qui se voient parfois refuser une demande de Prêt garanti par l'Etat (PGE). Les interventions concernent ainsi en particulier des dénonciations de découvert, des refus de crédits de trésorerie supplémentaires, des reports d'échéances de crédit. Les entreprises éligibles (qui étaient en moyenne de moins de 50 par mois 2019) étaient au nombre de 731 en mars, soit 70 % du total des demandes de médiation traitées sur toute l'année 2019. Les incidents de paiement sont en forte hausse, de même que les sollicitations et demandes de médiation adressées au Médiateur des entreprises. De même, l'indicateur du taux d'impayé « fin de mois » des Acoff-Urssaf, hors taxation d'office et portant sur les entreprises de 10 salariés ou plus, indique aussi une forte augmentation : de 0,71 % en février à 15,82 % en mars.

On observe que les entreprises se constituent un bouclier de trésorerie afin de se préparer aux difficultés de financement

à venir. Elles ont en particulier recouru au crédit bancaire et les crédits de trésorerie accélèrent fortement en mars (+10,2 % après +0,1 % en février selon la Banque de France).

Certaines activités vont souffrir durablement malgré les mesures microéconomiques. La crise pourrait aussi accélérer la disparition de certaines autres. Une vague de licenciements est à attendre dans plusieurs secteurs, dont le transport aérien. La compagnie Ryan Air a déjà annoncé un plan de restructuration comprenant la suppression de 3000 emplois, ainsi que des réductions de salaire et des congés sans solde. Elle dénonce les plans nationaux de soutien public adressés à certaines compagnies aériennes comme Air France qu'elle indique vouloir attaquer en justice auprès de l'Union Européenne car ils entraîneraient des distorsions de concurrence. L'enjeu serait alors de favoriser les créations d'emploi dans les secteurs les plus durables et les plus dynamiques, en assurant le financement de l'investissement et les politiques de formation de la main d'œuvre pour réallouer les ressources.

Des disparités accrues entre les territoires

• Impact sanitaire différencié

L'épidémie ne progresse pas uniformément sur le territoire métropolitain et les services hospitaliers ont été particulièrement éprouvés dans le Grand Est⁽³⁾. Malgré le ralentissement de l'épidémie lié au confinement, ces territoires où la contamination était importante avant le confinement pâtissent d'un important effet de base, même avec un taux de reproduction de base « R0 » en baisse au-dessous de 1 indiquant le déclin de la propagation du virus (celui-ci indique la rapidité de contagion moyenne, soit le nombre de personnes qu'une personne infectée contamine en moyenne).

• Impact différencié sur l'activité

A l'heure actuelle, l'Ile-de-France et le quart Nord-Est seraient placés en zone rouge sur la carte du déconfinement annoncé par le Gouvernement à l'horizon du 11 mai 2020, selon un certain nombre de critères dont la tension sur les services de réanimation, la circulation du virus, l'état de préparation du « système local de tests et de détection des cas contacts ». Ces départements classés en rouge ne verraient pas la réouverture des crèches et collèges, ni de certains commerces et lieux extérieurs dès le 11 mai. Cela pourrait aggraver les disparités dans le rythme et l'ampleur de la reprise économique selon les territoires. D'autant que ces mêmes territoires étaient déjà parmi les plus impactés par la crise de 2008-2009 en termes de pertes d'emploi marchand⁽⁴⁾.

Penser « l'après » et réussir la sortie de crise

Une « sortie de crise » nette semble de plus en plus improbable, la situation serait amenée à perdurer avec un

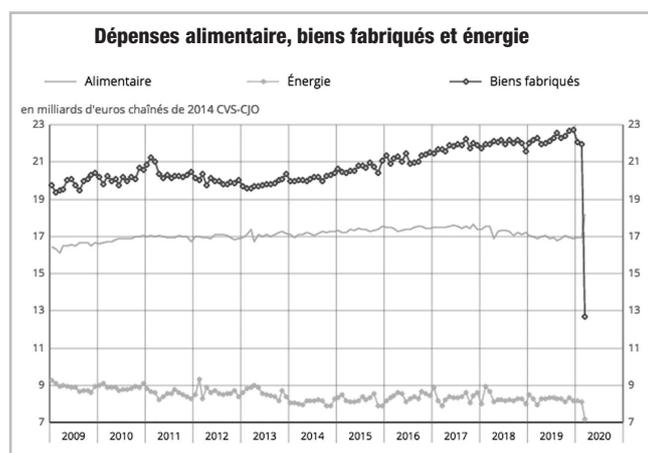
(2) Berson, Camatte, Nevoux, « L'activité partielle, un outil précieux en temps de crise », Billet n° 158 du Bloc-notes Eco, Banque de France, 20 avril 2020.

(3) https://insee.fr/fr/information/4470857#graphique-figure2_radio1 et données directes pour les décès par département : https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/donnees-hospitalieres-relatives-a-lepidemie-de-covid-19/#_

(4) Laurent Davezies, *La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale*, Paris, Seuil, coll. « La république des idées », 2012, 111 p., ISBN : 978-2-02-108645-4.

certain nombre de conséquences pour l'économie et la réorganisation de l'activité. La fin du confinement, différenciée et graduelle, se fera à tâtons selon l'évolution de la situation sanitaire. La forme de la reprise économique et sa rapidité dépendront donc d'un certain nombre d'inconnues.

La première inconnue concerne l'évolution du comportement de la demande domestique, qui serait pénalisée par un confinement prolongé. La reprise de la consommation des ménages dépendra par ailleurs de la propension des ménages à dépenser l'épargne « forcée » accumulée durant le confinement. En effet selon les estimations de l'INSEE, les dépenses de consommation des ménages en biens ont reculé de 17,9 % en volume en mars, avec une forte chute de la consommation en biens fabriqués (- 42,3 %) tandis que seules les dépenses alimentaires ont progressé de 7,8 %⁽⁵⁾. En parallèle, les dépôts bancaires des ménages se sont élevés à 19,6 Md€, à comparer avec une moyenne mensuelle de 5,9 Md€ entre janvier 2017 et février 2020, et le crédit bancaire a reculé en moyenne avec une légère tendance au désendettement (- 0,4 % au lieu de + 6,5 % en moyenne mensuelle sur la même période) portant surtout sur les crédits à la consommation. Les ménages pourraient décider de consommer davantage grâce à ce surcroît d'épargne, mais pourraient aussi choisir de se constituer une épargne de précaution face à un contexte de forts risques pesant sur l'emploi.



La prolongation du confinement dans le monde, avec des restrictions de la circulation transfrontière des biens et des personnes, pénaliserait davantage la demande extérieure. On observe déjà que la balance commerciale de la France a contribué négativement au PIB au premier trimestre 2020, les exportations ayant reculé davantage que les importations, tandis que les variations de stocks ont contribué positivement. La réponse économique européenne reste en partie en discussion étant donné l'asymétrie du choc sanitaire dans les Etats membres et les réponses sanitaires peu coordonnées. Les questionnements demeurent sur les tendances au retour de la souveraineté nationale et au protectionnisme au sein de l'UE.

Dans ce contexte d'incertitude sur les conditions de la reprise de l'activité, l'ébauche d'un plan de relance n'est pas à attendre avant la rentrée. La préparation du PLF pour 2021 aura une importance toute particulière or l'exercice de

préparation du budget s'avère particulièrement périlleux, les services étant occupés à la mise en œuvre des mesures d'urgence. D'autant que le ministre de l'Action et des comptes publics s'est engagé en 2019 à ce que le PLF pour 2021 soit « vert », c'est-à-dire à évaluer l'effet des recettes et des dépenses sur les engagements environnementaux pris par la France dans le cadre de l'Accord de Paris.

L'impact sur le monde du travail pourrait être profond, à la fois pour les salariés et les entreprises

- Avenir du télétravail, évolution des formes du travail et de son implantation géographique ;
- Relocalisation de certaines activités et secteurs économiques ;
- Restructuration de l'économie vers des secteurs plus durables et innovants.

La question se pose de l'échelon adapté pour mener ces changements, porter les initiatives et organiser les activités de la société de demain. Comme en témoignent les enquêtes d'opinion, la France se distingue en Europe par le niveau faible de confiance accordé au Gouvernement dans la gestion de la crise liée au Covid19. L'enquête du Cevipof réalisée par Ipsos à la mi-mars 2020 révèle un niveau élevé de confiance dans les médecins (92 %) et les scientifiques (85 %) tandis que la confiance dans le Président de la République (43 %) est à peine plus élevée que pour le Gouvernement (39 %). En revanche, les maires de commune, qui agissent sur le terrain comme relais et figures de l'action publique locale dans la gestion de la crise, bénéficient de la confiance de 73 % des personnes interrogées. Même s'il est tôt pour en juger, les atouts des territoires sont plus visibles que jamais pour les télétravailleurs. Les consultations d'annonces immobilières en ligne et les demandes de renseignement pour les ventes dans les territoires ruraux ont d'ailleurs explosé durant ce confinement.

(5) INSEE, Informations rapides n°108, 30 avril 2020.

Les marchés cherchent leurs repères dans un contexte de baisse sans précédent de la croissance

Si l'apogée de la tension sur les marchés semble derrière nous, les incertitudes demeurent importantes. L'évaluation de l'impact à long terme de la crise demeure très incertaine. Les premières évaluations de croissance du PIB du 1^{er} trimestre associées aux enquêtes d'opinions laissent craindre un effondrement sans précédent du PIB au niveau mondial.

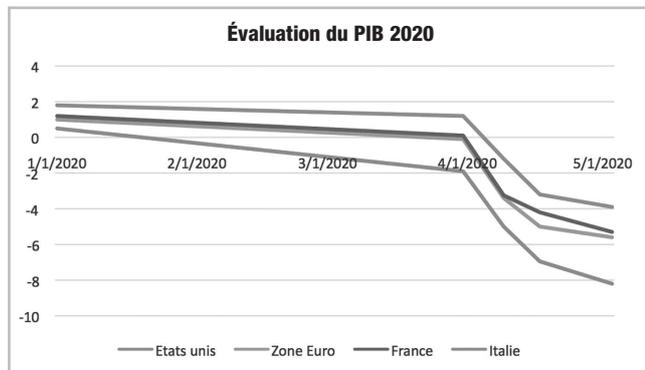
Les actions des Banques Centrales se traduisent par des variations relativement limitées sur le marché des taux d'intérêt en comparaison au marché action. Les tensions se concentrent sur la liquidité à court terme.

Par ailleurs, la volatilité du prix du pétrole n'aide pas à stabiliser les marchés.

Une baisse quotidienne des perspectives de croissance du PIB 2020

Il est encore trop tôt pour mesurer avec un degré de confiance important l'impact sur la croissance de la crise sanitaire actuelle.

Le graphique ci-dessous montre, à partir du 1^{er} avril, la baisse quotidienne du niveau de l'évaluation du PIB 2020 pour les Etats-Unis, la Zone Euro, la France et l'Italie.



Source : FLC Gérer la Cité, Bloomberg Consensus Privé et Public.

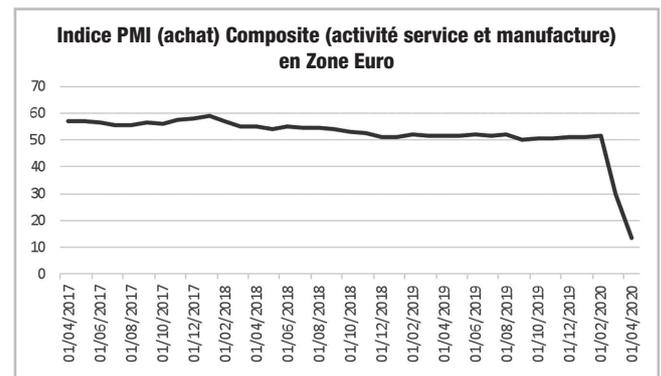
S'il est trop tôt pour mesurer finement l'impact sur la croissance, l'ensemble des indicateurs sont inquiétants.

Tout d'abord, les premières estimations du PIB sur le 1^{er} trimestre sortent sur des niveaux dégradés alors que le confinement ne s'est mis en œuvre que sur la fin du 1^{er} trimestre (hormis en Chine).

Pays	Estimation PIB T1 2020
États Unis	0,3
Zone euro	- 3,8
France	- 5,8
Italie	- 4,7
Chine	- 9,8

Ensuite, sans surprise, les enquêtes d'opinion s'effondrent.

Le niveau des PMI aussi bien dans les services que dans les manufactures atteignent des plus bas niveaux. Le graphique ci-dessous représente l'indicateur en Zone Euro sur des activités de services et de manufactures. Les valeurs de mars et avril, à respectivement 29,7 et 13,5, marquent un effondrement. Ceci traduit la contraction du PIB à venir en Zone Euro.



Source : FLC Gérer la Cité, Bloomberg.

Enfin, si les gouvernements s'attèlent à déconfiner la population pour relancer la machine économique, l'exemple Chinois montre que déconfinement ne rime pas forcément avec consommation. La réouverture des commerces se traduira forcément par une reprise de la consommation mais sur des niveaux qui resteront très largement inférieurs à ceux existant avant la crise.

Un autre indicateur intéressant est le volume des encours du Livret A. Malgré la baisse du taux de rémunération à partir du 1^{er} février, sur le mois de mars, les dépôts ont dépassé les retraits à hauteur de 2,71 milliards d'euros. Ceci reflète la volonté d'épargner des Français face aux incertitudes à venir.

Les Banques centrales aident les marchés à digérer la crise

• Les Banques Centrales apportent de la liquidité

Après une première intervention timide de la BCE, celle-ci a apporté une réponse massive à la crise pour rassurer les marchés. Les opérations de soutien à destination des banques visent à permettre le financement des dettes des Etats dans de bonnes conditions et à faciliter la distribution

du crédit pour relancer l'économie. La BCE a lancé en urgence des opérations de fourniture de liquidité : une réponse immédiate avec le lancement de financements à horizon quelques semaines jusqu'en juin 2020 (LTRO) dans des conditions extrêmement favorables (financement sur le taux fixe de - 0,50 %).

Lorsque les LTRO arriveront à échéances en juin, de nouvelles fournitures de liquidités dites TLTRO3 permettront de prendre le relais sur un financement à horizon 3 ans.

Par ailleurs, la BCE a lancé un programme d'urgence de rachat d'actifs lié à la pandémie (*Pandemic Emergency Purchase Programme*, PEPP), portant sur des titres des secteurs publics et privés, sur une enveloppe de 750 Milliards d'Euros jusqu'à la fin de l'année 2020 au minimum. La clé d'allocation devrait rester la part des États membres au capital de la BCE.

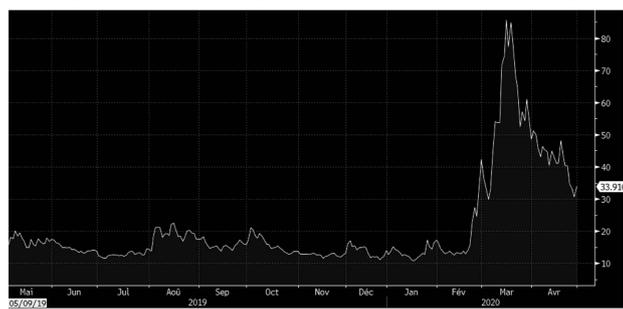
Ces nouveaux achats de titres massifs ont notamment permis de détendre l'OAT dont le niveau s'était dégradé face aux *swap*.

Les régulateurs européens allègent les contraintes des établissements bancaires : report d'un an des nouvelles exigences de fonds propres et libération de capacités de prêt. En effet, le Haut Conseil de Stabilité Financière autorise les banques à utiliser les fonds propres qui ont été mis en réserve en cas de crise au titre du pilier 2 des accords de Bâle, soit un montant de près de 8 milliards d'euros qui a été relâché en France.

• Les marchés se stabilisent sur un niveau de volatilité élevé

Le pic de la tension des marchés est derrière nous avec la volatilité atteinte à la mi-Mars.

Historique de la volatilité implicite sur les marchés action Européens



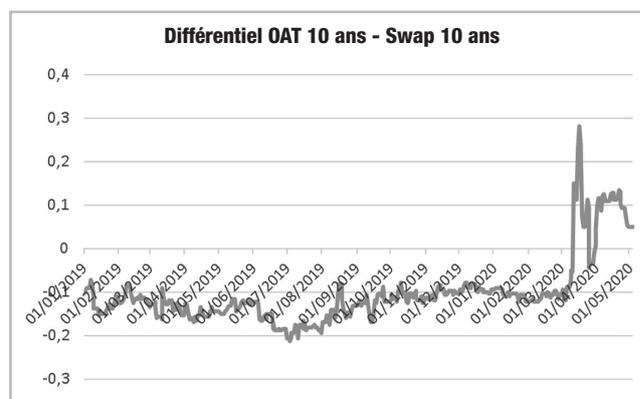
Source : FLC Gérer la Cité, Bloomberg.

Toutefois, les marchés se « stabilisent » sur un niveau de volatilité élevé qui se traduit par certains comportements inhabituel (faible liquidité de certains actifs, faible activité du marché secondaire du crédit, faible profondeur de marché sur les NEuCP...).

La référence OAT se dégrade face au *swap*.

Historiquement, le *Swap Spread* (différentiel entre le niveau de l'OAT et du taux de *swap*) à 10 ans de l'Etat Français est négatif. Ceci traduit la très bonne qualité de crédit de l'Etat

Français. Ces dernières semaines, la volatilité de ce différentiel est importante avec une hausse plus importante de la référence OAT que celle des *swap*. Si les mesures de la BCE



Source : FLC Gérer la Cité, Bloomberg.

ont permis de réduire le différentiel, celui-ci se stabilise à + 0,10 % vs - 0,10 % avant la crise.

Par conséquent, les émissions obligataires dont la référence est l'OAT seront pénalisées par cette dégradation du coût de financement de l'Etat. Les marges associées demeurent en revanche très attractives.

La hausse des taux court terme se traduit par un aplatissement de la courbe des taux

Sur fonds de tensions interbancaires, les taux court terme ont progressé (tout en restant en territoire négatif) alors que les taux long terme se sont quasiment maintenus.

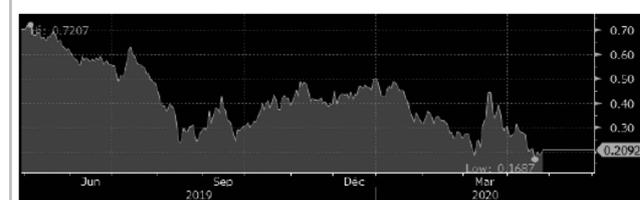
La courbe des taux d'intérêts représente la valeur des taux d'emprunt à un instant «t» en fonction de leur maturité. Cette dernière est généralement croissante du fait de l'existence d'une prime de risque. Il est habituellement plus coûteux d'emprunter à 20 qu'à 2 ans.

Depuis la fin de l'année 2018 nous assistons à un phénomène d'aplatissement de la courbe des taux. Avec la crise du Covid-19, l'aplatissement est exacerbé ces dernières semaines en raison des risques très élevés qui portent sur l'économie à court terme :

- du côté des taux monétaires, les taux court terme ont fortement progressé, tout en restant en territoire négatif,
- du côté long terme, les conséquences sur les taux long terme sont très limitées comparativement à la gravité de la crise.

L'aplatissement actuel de la courbe des taux s'explique donc principalement par la hausse des taux court terme.

Écart de CMS 10 ans - 2 ans



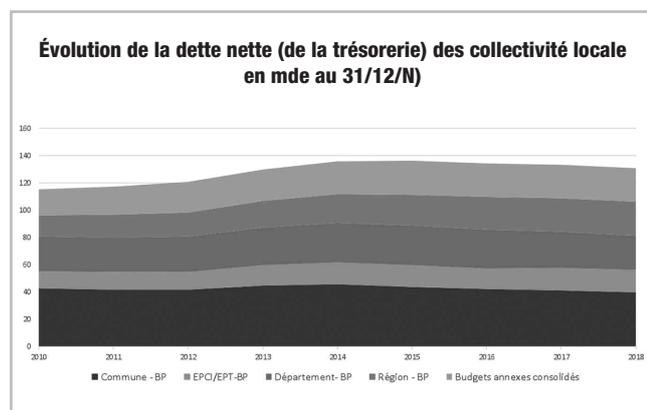
Source : FLC Gérer la Cité, Bloomberg.

Les conditions de financement se dégradent, les disparités entre collectivités sont croissantes

Le besoin limité d'emprunts des collectivités réduit le risque d'assèchement du crédit pour les collectivités. Toutefois, la tension sur la liquidité sur les marchés se traduit par une dégradation sensible de l'offre de financement bancaire traditionnelle. Nous anticipons des disparités plus fortes entre les offres bancaires. L'accès à des sources de financement diversifiées renforcera cette segmentation entre les collectivités pouvant accéder à des financements compétitifs et celles subissant une offre bancaire détériorée.

Le faible besoin d'emprunt des collectivités réduit la tension sur le risque de *crédit crunch*

Pour rappel, ces dernières années les collectivités ont sensiblement réduit le volume de leur dette nette de la trésorerie (pour plus d'information, se reporter à la Fiche Technique de *La Lettre du Financier Territorial* de Décembre 2019). La dynamique des recettes fiscales, la contractualisation, les changements institutionnels, la réduction des dotations de l'Etat sont autant de raisons qui se sont traduites par une stabilisation de l'encours de dette et une hausse de la trésorerie.



Source : FCL Gérer la Cité, DGFiP.

A l'aube de l'année 2020, le bloc communal avait anticipé les contraintes administratives liées aux élections, les collectivités avaient souscrits dès 2019 des contrats assurant le financement des investissements a minima du 1^{er} semestre 2020. Par ailleurs, les Départements avaient fini l'année 2019 avec des niveaux de DMTO permettant de gonfler la trésorerie. Cet atout se révèle précieux dans le contexte de marché actuel.

En 2020, la crise sanitaire actuelle se traduit par un report important des dépenses d'investissements pour les Départements et Régions. Au niveau du bloc communal, le retard pris sur l'installation des nouveaux élus devrait se traduire par un niveau très faible d'investissement. Chacun évalue actuellement les impacts de la crise sur le niveau des dépenses (mesures d'urgence) et la baisse globale de l'épargne. L'impact net devrait toutefois se traduire par une baisse du recours à l'emprunt.

Globalement, le besoin d'emprunt des collectivités est donc en baisse. Derrière cette tendance, peuvent toutefois se

cache des situations spécifiques beaucoup plus tendues pour certains acteurs (Entreprise Publique Locale, Outre-Mer, Autorité Organisatrice de Mobilité).

Les banques commerciales, premier financeur des collectivités sont focalisées sur les entreprises

Comme évoqué précédemment, le besoin des collectivités est limité pour le moment. Par conséquent, au début de la crise, les banques ont reçu peu d'appel d'urgence de collectivités pour rechercher des liquidités.

Les équipes des banques sont en confinement. Les établissements ont activé leurs plans de continuité d'activité. Toutes les équipes (gestion des risques, commerciale, crédit, ALM, back office) sont très sollicitées à la fois pour gérer les impacts de la crise actuelle sur le bilan de la banque et pour assurer la distribution des nouveaux flux. Les établissements concentrent tous leurs efforts pour mettre en œuvre le plan annoncé par l'Etat de 300Md€ en partenariat avec la Banque Publique d'Investissement. Les demandes des collectivités ne sont donc pas prioritaires.

La faible sollicitation des banques par les collectivités est une chance pour les banques.

La dégradation des conditions de financement se fait déjà ressentir

• Les EPL peuvent recourir au Plan de Soutien d'Urgence aux Entreprises

Comme vu dans notre article sur les Marchés Financiers, la tension reste forte sur la liquidité. Par conséquent, les banques sélectionnent les projets et font payer leur accès à la liquidité.

L'objectif d'augmentation de part de marché est mis entre parenthèse dans le contexte actuel. Les banques se focalisent globalement sur leur portefeuille client sans chercher à l'accroître. Les établissements traitent en priorité leurs clients et ne répondent globalement pas aux demandes des nouveaux prospects.

Les demandes prioritaires seront celles liées à des situations

de trésorerie critique. Dans le paysage du secteur public, les Entreprises Publiques Locales, sont les seules structures éligibles au dispositif (Plan de Soutien d'Urgence aux Entreprises). Il permet notamment de bénéficier de report d'échéances, de nouveaux financements. Il peut s'avérer très important dans certains secteurs d'activité (événementiel, stationnement...) pour faire face à des difficultés de trésorerie.

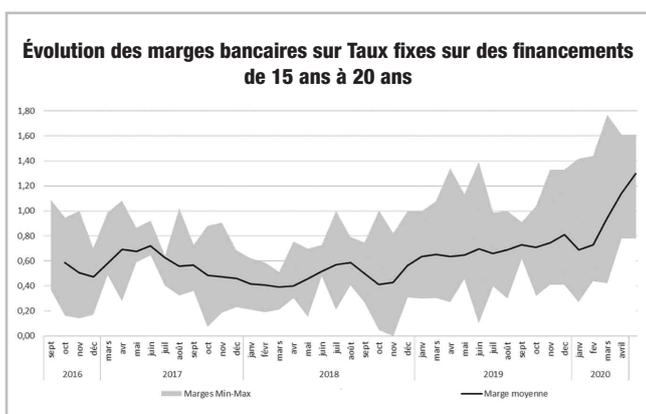
• Pas de mesures spécifiques pour les collectivités

Les collectivités ne bénéficient pas du plan de l'Etat. Pour le moment, les banques ne souhaitent pas proposer de report des échéances. Les propositions résident essentiellement dans la distribution de lignes de trésorerie.

Pour les collectivités présentant des difficultés de trésorerie ou de financement, il conviendra de bien communiquer sur l'urgence de la demande afin que celle-ci ne soit pas considérée comme un besoin de financement courant.

• Une augmentation du coût du crédit

Les établissements communiquent tous sur la hausse de leur coût de financement. Cette hausse est déjà répercutée au niveau des marges proposées avec une hausse de l'ordre de 50 pbs en moyenne. Derrière cette hausse se cachent des disparités assez importantes entre différentes consultations et à l'intérieure d'une même consultation en fonction du type de collectivité et de l'appétit des banques.



Source : FCL Gérer la Cité.

Les financements institutionnels retrouvent des couleurs

• Les financements en direct de la BEI se démarquent

La Banque Européenne d'Investissement distribue des enveloppes de financements auprès de grandes collectivités sur des projets de taille importante entrant dans les compétences de la banque. Ces enveloppes disposent d'atouts importants (période longue de mobilisation des fonds, durée d'amortissement, absence de floor sur taux variable). Toutefois, ces derniers mois, la performance de certaines cotations de la BEI pouvaient souffrir de la comparaison face au marché obligataire et même aux banques commerciales.

Ces derniers jours, les cotations de la BEI ressortent très performantes aussi bien face au marché obligataire que bancaire.

• La Banque des Territoires maintient ses enveloppes

La Banque des Territoires propose une multitude d'enveloppes à destination du secteur public local.

Elle propose notamment une offre assise sur des fonds de la Banque Européenne d'Investissement lui permettant d'offrir des taux fixe très compétitifs. Le barème est revu chaque mois. En avril, le taux ressortait à 0,75 % sur 15 ans, soit un niveau équivalent à un taux pré-crise.

Enfin, la banque propose de nombreuses offres assises sur les fonds d'Épargne. Ces offres sont essentiellement indexées sur le taux du Livret A. Si cet index reste cher en comparaison des Euribor, le différentiel s'est considérablement réduit ces derniers mois. En effet, la baisse du Livret A à 0,50 % (en février) combiné à la hausse des taux court terme (et des floor à 0 %) réduit le surcout. La marge associée proposée par la CDC dépend de la nature des projets. La hausse des marges bancaires améliore la performance relative des marges de la CDC. Les opportunités sont donc à étudier au cas par cas.

• L'Agence France Locale pourrait profiter de la crise

Dans le paysage des banques commerciales décrit précédemment, l'Agence France Locale fait exception. En effet, cet établissement n'est pas sollicité pour la mise en œuvre du plan de soutien aux entreprises ! La banque dispose de liquidités souscrites avant la crise. Elle pourrait profiter de la crise pour attirer de nouveaux adhérents.

Malgré un volume limité d'opérations, les perspectives de financement sur le marché obligataire sont bonnes

Sur le segment primaire du marché obligataire, l'activité est actuellement très importante. Les états, entreprises et banques lancent des émissions benchmark (supérieures à 500M€) pour trouver des liquidités. L'écoute des investisseurs pour les émissions (placement privé) des collectivités sur des volumes de 10-25M€ est donc limitée.

• Le repricing du secteur public se limite à 15/20 pbs

Plusieurs émetteurs dont la qualité est proche de celle de l'État sont sortis depuis le début de la crise (UNEDIC, SNCF, BPI, etc.). La BPI est sortie sur une durée de 5 ans à OAT + 45 pbs, et la SNCF a réalisé une opération à 10 ans à OAT + 57 pbs. Ces niveaux de spread traduisent une dégradation de 15 à 20 pbs comparativement aux niveaux qui prévalaient avant la crise.

Ce décalage du spread apparaît limité comparativement à celui applicable :

- aux entreprises sur le marché obligataire, de l'ordre de 50 à 70 pbs ;

- aux collectivités sur le marché bancaire, également de l'ordre de 50 pbs.

• L'activité limitée sur les placements privés offerts aux Collectivités

Étant donné l'attractivité du marché, les collectivités pourraient être tentées de rapidement venir sur le marché. Toutefois, pour le moment, les investisseurs sont accaparés par les nombreuses émissions benchmark sur de gros volumes. Par conséquent, ils ont peu de ressources à accorder à des placements privés de 10-25 M€, qui représentent l'essentiel du marché des émissions des collectivités.

Toutefois, des opportunités ponctuelles peuvent exister. Si la Région Auvergne-Rhône-Alpes a pu sortir à des conditions exceptionnelles d'OAT + 20 pbs, Ile-de-France Mobilités a également réussi un placement privé pour un volume de 200M € à 30 ans à OAT + 43 pbs.

Pour les collectivités, la profondeur de marché n'est pour le moment pas très importante sur les placements privés. Il existe toutefois ponctuellement de bonnes opportunités sur un marché du secteur public repricé à OAT + 40-45 pbs. Au-delà de 4 ans, une émission à coupon 0% n'est plus atteignable dans le marché actuel... mais le marché bouge très vite, il faut être vigilant.

La crise actuelle oblige les collectivités à revoir leurs prévisions budgétaires

La crise actuelle se traduit par :

- Une hausse de certains taux d'intérêts (notamment sur le court terme) ;
- Une dégradation des conditions de crédit ;
- Une utilisation différente des instruments de financement des collectivités.

Voici les différents effets à anticiper budgétairement sur les frais financiers. Pour le moment, l'offre bancaire n'est pas stable et diverge d'une consultation à l'autre. Il convient donc d'être prudent dans l'évaluation budgétaire des frais financiers. Les niveaux présentés ci-après sont élevés dans le marché actuel. Des conditions plus performantes peuvent être observées.

• Les frais relatifs à la gestion de trésorerie

Afin de revoir le coût du recours à la liquidité, le premier point le plus important, et le plus difficile, consiste à déterminer le volume prévisionnel des tirages quotidiens et le montant des instruments de trésorerie nécessaires. Les besoins de trésorerie peuvent se traduire par une augmentation significative du taux d'utilisation des lignes de trésorerie. Le dimensionnement des instruments revêt à nouveau un caractère stratégique notamment du fait de l'augmentation des commissions.

Alors que préalablement à la crise, le total des commissions était inférieur à 0,10 %, nous constatons aujourd'hui des offres avec un retour important des commissions et CNU jusqu'à 0,15 % par commission.

Tant que l'Euribor demeure négatif avec un plancher à 0 %, les indexations à taux fixe ou à taux variable sont équivalentes (attention toutefois au risque de taux variable positif / valeur du floor). Sur cet aspect, les offres sont très disparates. Elles s'étalent entre des niveaux de pré-crise (avec une marge de 40 pbs) et des marges dégradées qui peuvent être supérieures à 1 %.

• Le coût de la dette

Au niveau du coût de la dette, il convient d'être vigilant sur les hypothèses de taux variables notamment sur les Euribor 3 mois, 6 mois et 12 mois. Si les niveaux restent négatifs, ils ont augmenté de 30 pbs en quelques jours. Les collectivités peuvent mesurer la sensibilité de leur encours à ses taux d'intérêts notamment en fonction de la part à taux variable et de la part des fixings déjà connus.

Sur l'exercice budgétaire, l'impact de la hausse éventuelle du coût des nouveaux financements est plus limité notamment si les échéances sont annuelles. Les ICNE pourront marginalement être touchés.

• Le coût du financement des projets

Concernant le coût des financements à venir, à ce stade l'impact sur les taux long terme est très limité comparativement à la gravité de la crise. Les mesures de la BCE permettent de maintenir ces taux long terme sur de très bas niveaux.

L'incertitude concerne l'évolution des marges bancaires. Les collectivités devront tester la soutenabilité des différents projets en simulant des hausses de marge importantes :

- 50 pbs pour une hausse mesurée du marché ;
- 150 pbs stress test pour une hausse importante du marché.

L'aplatissement de la courbe des taux augmente le risque sur certains emprunts structurés indexés sur un écart de pente

Les emprunts structurés ont été largement sécurisés suite à la mise en œuvre du fonds de soutien. Toutefois, certains prêts indexés sur la pente bénéficiaient d'une aide limitée du fonds de soutien alors que la valorisation du coût de sortie ressortait relativement élevée. Certaines collectivités ont donc souhaité conserver le risque plutôt que de figer un coût de sortie.

• La pente de la courbe des taux atteint le niveau de certaines barrières

La crise sanitaire du Covid-19 se traduit par un aplatissement de la courbe des taux. Pour les collectivités detentrices d'emprunts structurés indexés sur Ecart de CMS (taux de swap sur différentes maturités de la courbe des taux), la majorité des formules de calcul augmentent le risque des emprunts avec l'aplatissement de la courbe des taux.

Lorsque l'écart de CMS se trouve en dessous d'un certain seuil, la formule risquée peut s'activer et dégrader fortement le taux d'intérêt payé.

Par exemple :

La collectivité paye
 3,75 % si CMS 30 ans – CMS 1an > 0,30 % ;
 4,50 % - 5 * (CMS 30 ans – CMS 1 an) si CMS 30 ans
 – CMS 1an < 0,30 % ;

Dans ce contexte, certaines collectivités pourraient faire face à une dégradation du taux payé sur leur prochaine échéance.

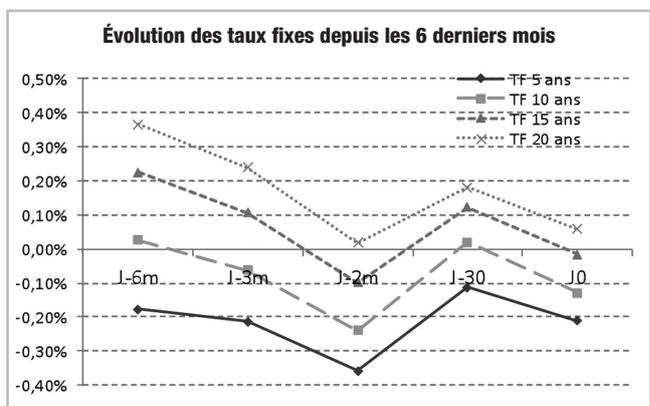
Les barrières sur ce type d'emprunt sont généralement autour de 0 % / - 0,30 %. Par conséquent, pour certains contrats, la barrière a déjà été franchie. C'est la composante structurée de la formule qui s'applique au calcul des intérêts.

• **Les anticipations ne sont pas favorables à une sécurisation**

Les anticipations de marché sont actuellement défavorables notamment sur les emprunts indexés sur le 30 ans - 1 an. Selon les anticipations, l'écart entre le CMS30 et le CMS1 devrait rester inférieur à 0,30 % jusqu'en décembre 2020. Les conditions de sortie de ces emprunts sont très coûteuses. Réaliser dans le marché actuel un remboursement anticipé équivaldrait à figer pour toute la durée de l'emprunt de mauvaises conditions de marché.

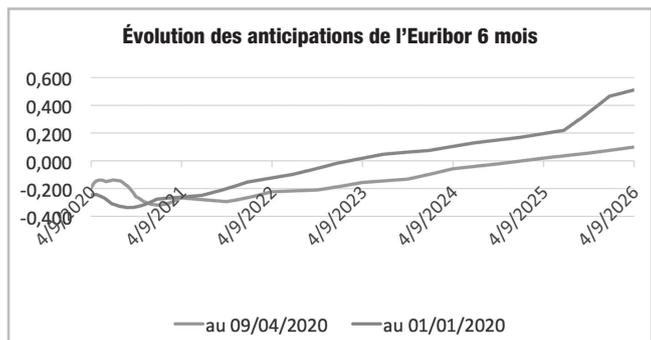
La stratégie est évidemment à étudier au cas par cas, mais les conditions de sortie sont actuellement très désavantageuses! En fonction du positionnement des dates d'échéance, les collectivités détentrices de ce type d'emprunt devront faire face à quelques échéances à taux dégradé. Mieux vaut donc assumer le risque et ne pas modifier le contrat ; les collectivités pourront prévoir dans leurs inscriptions budgétaires une dégradation du taux sur les formules structurées.

Cotations Taux fixes de durée résiduelle			
Départ immédiat			
	PR 3 %	PR 5 %	Constant
5 ans	0 %	0,21 %	0,21 %
10 ans	- 0,13 %	- 0,13 %	- 0,13 %
15 ans	- 0,02 %	- 0,01 %	- 0,03 %
20 ans	0,06 %	0,07 %	0,04 %
25 ans	0,09 %	0,09 %	0,07 %
30 ans	0,08 %	0,09 %	0,07 %
Départ dans 6 mois			
	PR 3 %	PR 5 %	Constant
5 ans	- 0,22 %	- 0,22 %	- 0,22 %
10 ans	- 0,11 %	- 0,11 %	- 0,12 %
15 ans	- 0,00 %	- 0,01 %	- 0,01 %
20 ans	0,07 %	0,08 %	0,06 %
25 ans	0,09 %	0,09 %	0,08 %
30 ans	0,09 %	0,09 %	0,08 %

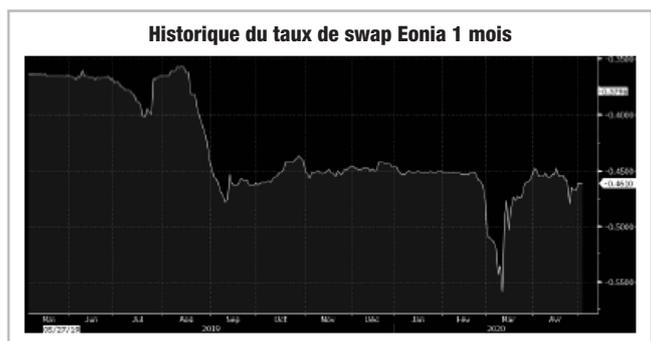


Source : FCL - Gérer la Cité / Bloomberg.

Statistiques



Source : FCL - Gérer la Cité.



Source : FCL - Gérer la Cité / Bloomberg.

Le retard dans l'adoption du budget primitif

La nécessité d'assurer la continuité de la vie financière locale a conduit le législateur à prévoir des procédures de contrôle budgétaire en cas de retard dans l'adoption du budget primitif ou du compte administratif. La chronique sera centrée sur le retard dans l'adoption du budget primitif.

Le retard dans l'adoption du budget primitif est principalement régi par l'article L. 1612-2 du CGCT (complété par les articles L. 1612-1, L. 1612-3, L. 1612-9 et R. 1612-16 à R. 1612-18) qui a pris la suite de l'article 7 de la loi du 2 mars 1982 (complété par les articles 9-1, 51 et 83 et par l'article 26 du décret du 22 mars 1983).

On rappellera que l'article L. 1612-1 du CGCT organise un régime provisoire pour le cas où le budget de la collectivité locale n'aurait pas été adopté avant le 1^{er} janvier ⁽¹⁾.

Les hypothèses de retard

Il y a législativement retard lorsque, à l'issue des délais impartis, la collectivité locale n'a pas adopté un budget valable.

• Le non-respect des délais

Le CGCT fixe un délai général d'adoption du budget primitif, auquel se substituent parfois des délais spéciaux d'adoption et auquel s'ajoute toujours un délai de transmission à l'autorité préfectorale.

Le délai général d'adoption

Le principe est qu'il y a retard « *si le budget n'est pas adopté avant le 15 avril de l'exercice auquel il s'applique* » (CGCT, art. L. 1612-2, al. 1^{er}). L'absence de budget au 1^{er} janvier, qui porte atteinte au principe d'antériorité des documents budgétaires n'est donc pas considéré comme un retard au sens du contrôle budgétaire et ne saurait, en conséquence, permettre de déclencher la procédure d'établissement d'office du budget avant l'expiration de délais fixés bien en aval du début de l'exercice budgétaire.

Les délais spéciaux d'adoption

La limite générale du 15 avril est elle-même repoussée dans plusieurs cas.

Elle est fixée au 30 avril l'année du renouvellement des organes délibérants (CGCT, art. L. 1612-2) ⁽²⁾.

Elle est fixée au 1^{er} juin si le budget primitif de l'exercice

précédent a été redressé d'office pour déséquilibre et que l'exercice en cours ne concerne pas une année d'élections (CGCT, art. L. 1612-9, al. 3).

Elle est fixée au 15 juin si le budget primitif de l'exercice précédent a été redressé d'office pour déséquilibre et que l'exercice en cours concerne une année de renouvellement des conseils (CGCT, art. L. 1612-9, al. 3).

Le délai expire quinze jours après la communication des informations indispensables à l'établissement du budget lorsque ces informations n'ont pas été communiquées avant le 15 mars (CGCT, art. L. 1612-2, al.3) ou dans les deux mois et demi suivant la création d'une nouvelle collectivité territoriale (CGCT, art. L. 1612-3, al. 2).

La liste de ces informations est fixée, en application de l'article L. 1612-2, al. 3, par les articles D. 1612-1, D. 1612-2, D. 1612-4 à D. 1612-7 du CGCT. Dues « à l'organe délibérant » (art. L. 1612-2), elles sont communiquées « aux maires » ou « aux présidents » (art. D. 1612-2 et s.). La preuve de leur transmission incombe, en principe, à l'autorité préfectorale. Ne faisant pas grief, elles ne peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE 9 novembre 1982, Commune de Trédaniel : Dr. adm. 1982, no 501).

Sous la réserve ci-dessus le délai expire trois mois après la création d'une nouvelle collectivité territoriale (CGCT, art. L. 1612-3, al. 1^{er}).

Le délai de transmission au préfet

Aux termes de l'article L. 1612-8 du CGCT, « *le budget primitif de la collectivité territoriale est transmis au représentant de l'État dans le département au plus tard quinze jours après le délai limite fixé pour son adoption* », ce qui recule d'autant la date à laquelle il est possible de déclencher la procédure d'établissement d'office - et, ce qui, en pratique, laisse un temps supplémentaire aux conseils délibérants pour adopter le budget (encore que, sur le strict plan juridique, un budget adopté pendant ce délai de transmission puisse être considéré comme nul car voté hors des délais d'adoption).

La date à retenir est celle de la réception par l'autorité préfectorale (et non celle de réception de l'accusé par la collectivité locale) (Rép. min. au JOAN 13 septembre 1982, p. 3626 et au JOAN 25 octobre 1982, p. 4390).

• Le non-respect d'autres conditions légales

Il ne suffit pas, pour écarter l'établissement d'office, qu'un budget soit adopté puis transmis dans les délais. Encore faut-il que ce budget soit valable.

Il doit, en premier lieu, s'agir d'un budget complet, qui doit, en particulier, comprendre ses budgets annexes habituels, y compris ceux des sections de commune.

Il doit, en second lieu, s'agir d'un budget exécutoire, ce qui

(1) A la suite de l'épidémie de coronavirus19, l'article IV-III de l'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19 le point 1 permet d'élargir, pour l'exercice 2020, les prérogatives des exécutifs locaux ne disposant pas de budget 2020 adopté. Ceux-ci sont notamment autorisés, pour les dépenses d'investissement, à engager, liquider et mandater les dépenses dans la limite des crédits du budget 2019 et sans autorisation de l'organe délibérant. https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=D400200A53C0B92C678D8FF7957F3B3B.tplgfr27s_2?cidTexte=JORFTEXT000041756125&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id&idJO=JORCONT000041755510.

(2) A la suite de l'épidémie de coronavirus19, l'article 4 IV à VI de l'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 précitée reporte les dates limites d'adoption des budgets primitifs au 31 juillet 2020. https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=D400200A53C0B92C678D8FF7957F3B3B.tplgfr27s_2?cidTexte=JORFTEXT000041756125&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id&idJO=JORCONT000041755510.

n'est pas le cas lorsque ce budget a été annulé par le juge (CE avis no 345352, 9 février 1989, Rapport public du CE no 41, 1989, p. 233. - Circulaire, précité, du 7 février 1995, BOMI 1995/1, p. 223, point 4.) - circonstance qui peut amener à une procédure même après la fin de l'exercice.

Mais le budget est exécutoire lorsque, même adopté dans des conditions irrégulières, il est, comme les autres délibérations, publié (v. Rép. min. au JO Sénat 18 mai 1989, p. 771) et transmis au préfet, qui peut alors le déférer au tribunal administratif mais ne peut considérer qu'il y a absence de budget et, en conséquence, déclencher la procédure d'établissement d'office.

La sanction du retard

Le retard dans l'adoption du budget primitif est, en principe, sanctionné par l'établissement d'office du budget par le préfet, sur proposition de la chambre régionale des comptes saisie par ledit préfet.

• La saisine de la chambre

La saisine de la chambre est réservée au seul préfet, aucune autre personne n'étant, ici, habilitée à « concurrencer » ou à se substituer à l'autorité préfectorale.

Les conditions de la saisine

Le préfet ne peut saisir la chambre avant l'expiration des délais fixés par les textes : cette saisine prématurée serait, en principe, déclarée irrecevable, alors même que le conseil délibérant aurait repoussé le projet de budget primitif. Mais certaines chambres régionales des comptes acceptent la saisine si, statuant après la date limite, elles constatent qu'il n'y a toujours pas de budget primitif.

La saisine est possible, non pas à l'expiration des délais d'adoption du budget, mais à l'expiration du délai de transmission du budget au préfet, l'article L. 1612-8 disposant qu'« à défaut (de transmission) il est fait application des dispositions de l'article L. 1612-2 » prévoyant la saisine de la chambre.

D'après cet article L. 1612-2, « *le représentant de l'État dans le département saisit sans délai la chambre régionale des comptes* ». Au sens juridique (et littéral) habituel, cette expression signifie que le préfet doit saisir immédiatement la chambre régionale, ce qui implique à la fois une obligation de saisine et le caractère immédiat de cette dernière. Dans la pratique, l'interprétation en a cependant été plus souple (au risque, toutefois, d'entraîner la responsabilité de l'État en cas de faute).

D'une part, et sauf pendant les premières années de contrôle budgétaire, seule une minorité (moins du dixième) des (nombreux) cas de retard (plusieurs milliers par an) ont donné lieu à une saisine de la chambre (quelques dizaines à moins de 200). Ceci implique que le préfet ne se sente pas tenu de saisir la chambre et ne saisisse donc cette dernière que des cas qui lui paraissent les plus sérieux ou, à tout le moins, impossibles à résoudre rapidement par d'autres voies.

D'autre part, les préfets, ont saisi dans des délais variables, allant peut-être parfois au-delà du « délai raisonnable », au point que l'expression « sans délai » est quelquefois devenue « sans aucun délai », puisque les chambres régionales

acceptent de statuer sur des saisines tardives - sauf, parfois, lorsque l'exercice concerné est clos.

En contrepartie, les conseils délibérants des collectivités locales se sont vus reconnaître la possibilité de délibérer tardivement en matière budgétaire tant que la saisine n'avait pas eu lieu, ce qui résulte, a contrario, de l'article L. 1612-2, alinéa 2, du CGCT, qui dessaisit le conseil de sa compétence en cas de saisine de la chambre régionale - et ce qui, par la même occasion, résout, a fortiori, dans un sens favorable aux compétences du conseil, le cas des délibérations qui auraient été prises pendant le délai de transmission des budgets au préfet.

La saisine de la chambre par le préfet, dont la collectivité locale intéressée doit être informée (CGCT, art. L. 1612-17), doit être accompagnée de l'ensemble des informations qui étaient nécessaires à l'établissement du budget ainsi que des décisions budgétaires de l'exercice précédent (faute de quoi la saisine ne serait valable qu'à dater de la transmission des derniers documents requis).

CGCT, art. R. 1612-16 : « *Lorsque le représentant de l'État saisit la chambre [...], conformément à l'article L. 1612-2, il joint à cette saisine l'ensemble des informations et documents, visés aux articles D. 1612-1 à D. 1612-7, indispensables à l'établissement du budget, ainsi que les pièces établissant que ces informations et documents ont été communiqués à la collectivité ou à l'établissement public intéressé.*

L'ensemble des budgets et décisions budgétaires afférents à l'exercice précédent sont également joints à la saisine. »

Les effets de la saisine

Aux termes de l'article L. 1612-2, alinéa 2, du CGCT, « à compter de la saisine de la chambre régionale des comptes et jusqu'au règlement du budget par le représentant de l'État, l'organe délibérant ne peut adopter de délibération sur le budget de l'exercice en cours ». Une délibération intervenue en méconnaissance de cette disposition devrait donc être déferée par le préfet au tribunal administratif, avec demande de sursis à l'exécution (mais pourrait servir de base aux propositions de la chambre régionale).

Mais ce dessaisissement du conseil laisse subsister la compétence de l'ordonnateur pour effectuer certains actes nécessaires à la continuation de la vie financière, dans les conditions fixées à l'article L. 1612-1 du CGCT.

Par ailleurs, la jurisprudence a, de manière générale, réservé la compétence du conseil pour prendre les actes de gestion nécessaires au fonctionnement de la collectivité locale (TA Paris 9 octobre 1985, Bodin : Rec. Lebon, tables, p. 525 et 552), étant rappelé qu'aux termes de l'article L. 1612-2, alinéa 2, précité (au no 83), du CGCT, le dessaisissement du conseil ne concerne que l'exercice en cours (le conseil pouvant, notamment, statuer sur les comptes de l'exercice précédent) - et prend fin dès que la procédure de contrôle budgétaire est close.

• L'avis de la chambre

Une fois saisie, la chambre doit, dans les conditions précisées par les textes, rendre un avis qui peut, selon les cas, être négatif ou positif.

Les conditions de l'avis

Pour rendre son avis, la chambre dispose d'un délai d'un mois (CGCT, art. L. 1612-2, al. 1^{er}) qui « court à compter de la réception au greffe de l'ensemble des documents dont la production est requise » (CGCT, art. R. 1612-8) mais la jurisprudence considère que ce délai n'est pas imparti à peine de nullité de la procédure (solution par analogie avec le cas des dépenses obligatoires) et qu'en conséquence la chambre peut statuer au-delà du délai (sous réserve, cependant, de la responsabilité de l'État qui pourrait résulter d'un retard préjudiciable).

Cet avis est rendu dans les conditions générales de procédure prévues pour le contrôle budgétaire, comprenant notamment le droit pour l'exécutif de la collectivité locale de présenter ses observations dans le délai imparti par le président de la chambre (habituellement huit jours) et entraînant, en général, une visite (et un entretien) sur place par le rapporteur.

Il doit être motivé (CGCT, art. R. 1612-9).

Il doit s'agir d'un « avis public » (CGCT, art. L. 1612-2, al. 1^{er}), qui est « notifié au représentant de l'État, d'une part, à la collectivité ou à l'établissement public intéressé, d'autre part » (CGCT, art. R. 1612-9).

Le caractère « public » de cet avis ne signifie pas seulement, comme pour tous les cas d'ouverture du contrôle budgétaire, qu'il est accessible aux tiers dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception dans la collectivité (v. art. R. 1612-14). Il signifie aussi, car la précision législative n'est pas effectuée pour les autres cas de contrôle budgétaire, que doit exister une procédure de publicité spécifique en cas de retard dans l'adoption du budget primitif ; elle est indiquée à l'article R. 1612-18 du CGCT, qui prévoit que « la publication de l'avis de la chambre [...] est assurée, dès sa réception, sous la responsabilité du maire, du président du conseil général, du président du conseil régional, ou du président de l'établissement public par affichage ou insertion dans un bulletin officiel ».

Selon l'article L. 1612 - 19 du CGCT, « Sans attendre la réunion de l'assemblée délibérante, les avis formulés par la chambre régionale des comptes et les arrêtés pris par le représentant de l'Etat en application des articles L. 1612-2, L. 1612-5, L. 1612-12 et L. 1612-14 font l'objet d'une publicité immédiate ».

L'avis négatif

La chambre estimera qu'il n'y a pas lieu à établissement d'office du budget parce que les conditions n'en étaient pas réunies (ce qui est alors un problème de recevabilité de la saisine du préfet) ou parce que l'établissement d'office serait trop tardif pour présenter un intérêt.

Par analogie avec les solutions jurisprudentielles dégagées pour les dépenses obligatoires, on peut considérer que l'avis empêche le préfet d'établir d'office le budget mais est alors susceptible d'un recours pour excès de pouvoir, par le préfet ou toute personne y ayant intérêt, devant le tribunal administratif.

L'avis positif

La chambre peut aussi estimer (seule hypothèse explicitement prévue et réglementée par les textes) qu'il y a lieu à établissement d'office et, dans ce cas, « formule des propositions pour le règlement du budget » (CGCT, art. L. 1612-2).

Juridiquement, le contenu de ces propositions n'a d'autres limites que celles de la légalité applicable au budget communal ; la chambre peut donc, dans ces limites, proposer de modifier, à la baisse comme à la hausse, les opérations antérieures. Mais dans la pratique générale, les chambres, conscientes, à la fois, de leur absence de légitimité démocratique en ce domaine et de la possibilité donnée aux conseils locaux de modifier ultérieurement le budget établi d'office, ou bien se fondent sur les décisions les plus récentes, même tardives, des conseils ou bien se contentent d'établir un « budget minimum » tendant à assurer la continuité de la vie financière et des opérations en cours, les dépenses obligatoires - au besoin par jonction d'une procédure distincte, engagée en ce sens - et, parfois plus délicat à proposer, l'équilibre du budget.

Juridiquement, cet avis de la chambre ne liera pas le préfet et, en conséquence, il n'est pas susceptible d'un recours pour excès de pouvoir, seule la décision ultérieure du préfet pouvant l'être (solution par analogie avec celle retenue en matière de dépenses obligatoires).

À la différence des « premiers avis » émis dans les autres cas de contrôle budgétaire, l'avis, notifié au préfet et à la collectivité intéressée (CGCT, art. R. 1612-9), appelle directement décision du préfet car le conseil délibérant n'a pas, ici, en raison de l'urgence, la possibilité légale de rétablir la situation (en l'occurrence en votant un budget) - seul son exécutif a été consulté en cours de procédure.

• L'établissement d'office du budget par le préfet

Le préfet ne peut statuer s'il ne dispose pas d'une proposition de la chambre (confirmé par la jurisprudence relative aux dépenses obligatoires).

À compter de la notification de l'avis de la chambre, le préfet dispose d'un délai de vingt jours pour régler le budget et le rendre exécutoire (CGCT, art. L. 1612-2 et R. 1612-11, ce dernier article étant celui qui indique la durée du délai). Cependant, ce délai ne semble pas imparti à peine de nullité de la procédure et son non-respect ne pourrait, en lui-même, être considéré comme un refus d'établissement d'office - même s'il peut, à l'occasion, entraîner des conséquences particulières sur le plan procédural et sur celui de la responsabilité de l'État.

Il peut, bien sûr, suivre l'avis de la chambre régionale, ce qu'il fait dans la très grande majorité des cas.

Il peut aussi s'écarter de l'avis par décision motivée, conformément à l'article 1612-2, alinéa 1^{er}, du CGCT qui dispose : « si le représentant de l'État dans le département s'écarter des propositions de la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite ». Cette motivation doit être précise, le préfet ne pouvant se contenter de termes généraux. Par analogie avec la jurisprudence relative aux dépenses obligatoires, il est possible d'estimer que le préfet peut aussi refuser l'établissement d'office mais à condition d'assortir sa décision d'une motivation explicite.

Cette décision explicite étant normalement fournie spontanément (en principe dans le délai de vingt jours imparti pour statuer) mais pouvant, peut-être, être fournie en réponse à une demande d'établissement d'office effectuée par la chambre

régionale des comptes ou toute personne intéressée devant le silence du préfet au-delà des vingt jours ; mais, dans ce dernier cas, l'absence de réponse dans les délais habituels vaudrait décision implicite de refus qui, du fait même de son caractère implicite, serait contraire à la jurisprudence ci-dessus et à la légalité.

Pour déterminer le contenu du budget qu'il établit d'office, le préfet a, en principe, les mêmes pouvoirs que l'autorité budgétaire habituelle ; de plus, il ne peut se voir opposer le délai de notification des taux des contributions directes locales imposé (par l'article 1639 A du CGI) aux collectivités locales et ne peut donc, en dépit du retard, se voir imposer les taux de l'année précédente. Mais il n'est, évidemment, pas affranchi du respect de la légalité et ne pourrait, ainsi, fixer les taux au-delà des limites prévues par la loi (même arrêté) ou décider unilatéralement d'une contribution qui nécessiterait un accord du contributeur.

De même, il ne pourrait utiliser la procédure d'établissement d'office pour un motif autre que le retard dans l'établissement du budget.

L'arrêté préfectoral (comprenant éventuellement la motivation et auquel est annexé le budget établi d'office) est adressé à la collectivité intéressée, à son comptable et à la chambre des comptes (CGCT, art. R. 1612-11).

Comme tout autre arrêté préfectoral, il est, susceptible d'un recours pour excès de pouvoir par toute personne y ayant intérêt (notamment tout contribuable de la collectivité intéressée). Mais on ne peut contester utilement que l'omission d'une dépense obligatoire ou des recettes pour y faire face (TA Dijon 28 octobre 1986, Lapierre : Rec. Lebon p. 427).

De plus, une action en responsabilité pourrait être engagée contre l'État en raison d'une faute lourde commise dans l'exercice du contrôle budgétaire au titre du retard dans l'établissement du budget primitif (CE 6 octobre 2000, req. 205959, Commune de Saint-Florent et autres : AJDA 2001. 201, note Martine Cliquennois ; Coll. Terr. 2000, no 11, concl. Laurent Touvet ; Dr. adm. 2000, no 243 ; RFDA 2001. 152, note Pierre Bon).

Par ailleurs - le point ne manque pas d'importance, théorique et pratique - le budget établi d'office peut, à tout moment, être modifié par le conseil délibérant, dans les conditions habituelles à toutes les décisions budgétaires modificatives (et imposant, notamment, le respect de l'équilibre du budget).

Exemple d'avis de contrôle budgétaire d'une chambre régionale des comptes : la commune d'Hesdin (Pas-de-Calais) ⁽³⁾

Le préfet du Pas-de-Calais a saisi la chambre régionale des comptes Hauts-de-France au motif que le budget primitif 2018 de la commune n'avait pas été voté dans le délai légal.

Si cet avis a été l'occasion de rappeler les principes qui régissent l'action des CRC en ces circonstances, à savoir permettre le fonctionnement normal des services ainsi que le règlement des dépenses obligatoires et la poursuite des opérations engagées, sans pour autant se substituer à l'assemblée délibérante pour le choix des investissements,

il a également donné la possibilité de rappeler les conditions dans lesquelles le maire peut engager des dépenses d'investissement en l'absence de budget voté.

En l'espèce, les dispositions de l'article L. 1612-1 du code général des collectivités territoriales précisent que l'autorisation du conseil municipal est requise pour engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent (non compris les crédits afférents au remboursement de la dette), ce qui, au cas d'espèce, n'était pas le cas.

Au surplus, la chambre a constaté que d'importantes opérations d'investissement avaient été engagées sans autorisation, soit après le rejet du projet de budget par le conseil municipal, soit même après la date de la saisine préfectorale auprès de la chambre, ce qui contrevient aux dispositions de l'article L. 1612-2 du code précité, qui suspend la collectivité de ses pouvoirs budgétaires.

Dans ces conditions, la chambre a décidé de ne pas retenir ces opérations d'investissement, estimant qu'il appartenait au seul conseil municipal de décider de la réalisation ou non de ces opérations.

(3) <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-06/HFA201813.pdf>. La Cour des comptes a cité cet avis dans le rapport d'activité 2018 inséré dans le rapport public annuel 2019, à l'adresse : <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-01/RPA2019-Tome-3-integral.pdf>.

Autre exemple d'avis de contrôle budgétaire en cas d'adoption tardive du budget primitif : <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-08/HFA201930.pdf>

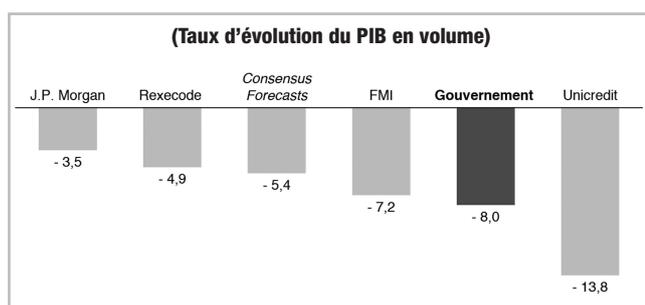
La deuxième loi de finances rectificative pour 2020 : des prévisions de déficit et de dette record

Un mois après l'adoption de la première loi de finances rectificative pour 2020⁽¹⁾, le Parlement vient d'adopter la deuxième loi de finances rectificative pour 2020⁽²⁾ afin soutenir l'économie française face à la crise sanitaire engendrée par le coronavirus. Dans un contexte caractérisé par l'incertitude de la croissance française pour 2020, la deuxième loi de finances rectificative prévoit un déficit des administrations publiques qui atteint 9,1 % du PIB et une dette de l'Etat supérieur à 115 % du PIB, des records historiques pour la Vème République. Dans ces conditions, les critères européens de convergence en matière budgétaire sont très largement dépassés⁽³⁾. Pourtant, l'effort budgétaire de la France est modéré par rapport à d'autres pays européens.

L'incertitude de la croissance française en 2020

Si les prévisions sont très hétérogènes, l'hypothèse gouvernementale se situe dans la fourchette basse des estimations disponibles⁽⁴⁾ : elle est ainsi en ligne avec le scénario du Fonds monétaire international (- 7,2 %) et significativement inférieure au Consensus Forecasts (- 5,4 %).

• Principales estimations de la croissance française pour l'année 2020



Source : Commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires).

Dans le même sens, Le Haut Conseil souligne que les fortes incertitudes qui portent sur les prévisions macroéconomiques affectent le scénario de finances publiques présenté dans le 2^{ème} PLFR, notamment s'agissant des recettes fiscales et sociales. Des risques significatifs pèsent également sur le montant des dépenses, résultant en particulier des dispositifs nouveaux mis en place ou de ceux qui pourraient être

(1) Voir la LFT d'avril 2020, pp. 20 et 21.

(2) LOI n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 (JORF n°0102 du 26 avril 2020 texte n° 1). Le texte peut être téléchargé à l'adresse : https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jsessionid=28B950F22819D7EDFE6B1A525EA83831.tplgr26s_2?cidTexte=JORFTEXT000041820860&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id&idJO=JORCONT000041820857.

(3) Rappelons que les seuils européens en matière de déficit et de dette publics sont fixés respectivement à 3 % et à 60 % du PIB. Toutefois, comme le note le Haut Conseil des finances publiques dans son avis du 14 avril 2020, du fait du déclenchement de la clause dérogatoire du Pacte de stabilité et de croissance, cet accroissement massif du déficit n'enfreint toutefois pas les règles européennes en 2020. Le texte de l'avis rendu par le Haut Conseil des Finances Publiques peut être téléchargé à l'adresse : <https://www.hcfp.fr/sites/default/files/2020-04/Avis%20HCFP-2020-2PLFR%20PSTAB2020.pdf>.

(4) Voir sur l'ensemble du projet de deuxième loi de finances rectificative, le rapport remarquable d'Albert de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances au Sénat à l'adresse : <http://www.senat.fr/rap/19-406/19-4062.html>. Et une présentation simplifiée de ce rapport à l'adresse : http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/finances/Auditions/presentation_PLFR-II_MP_TbZ_vf.pdf.

prochainement décidés pour faire face à la crise. Dès lors, le déficit public pourrait être plus dégradé que prévu par le 2^{ème} PLFR (-9 points de PIB).

Un déficit prévisionnel 2020 porté à 9,1 % du PIB

S'agissant du budget général qui supporte l'essentiel du déficit prévisionnel porté à 9,1 %, l'article 8 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 montre qu'il provient pour un montant à peu près égal de recettes moindres et de dépenses supplémentaires, dans les termes suivants :

Pour 2020, l'ajustement des ressources tel qu'il résulte des évaluations révisées figurant à l'état A annexé à la présente loi et la variation des charges du budget de l'Etat sont fixés aux montants suivants :

(En millions d'euros) (*)

	Ressources	Charges	Solde
Budget général			
Recettes fiscales brutes / dépenses brutes	- 36 238	33 743	
À déduire : Remboursements et dégrèvements	- 4 238	- 4 238	
Recettes fiscales nettes / dépenses nettes	- 32 000	37 981	
Recettes non fiscales	- 2 150		
Recettes totales nettes / dépenses nettes	- 34 151	37 981	
À déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne	1 952	37 981	
Montants nets pour le budget général	- 36 103	37 981	- 74 084

• Moins de recettes

La deuxième loi de finances rectificative prévoit moins de recettes notamment au budget général, comme le montre le tableau qui figure ci-contre.

S'agissant des prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales, l'augmentation de 8 millions d'euros renforce la dotation élu local. A ce sujet, Mme Sylvie Vermeillet, sénatrice, donne les explications suivantes : « Je salue le travail fructueux des rapporteurs généraux et j'exprime la satisfaction du groupe centriste de voir maintenue

(En euros)

Numéro de ligne	Intitulé de la recette	Révision des évaluations pour 2020
	1. Recettes fiscales	- 36 238 098 843
11	Impôt sur le revenu	- 5 064 594 761
12	Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles	- 161 006 999
13	Impôt sur les sociétés	- 13 575 652 602
14	Autres impôts directs et taxes assimilées	- 863 081 692
15	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	- 1 504 668 451
16	Taxe sur la valeur ajoutée	- 12 042 731 741
17	Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	- 3 026 362 597
	2. Recettes non fiscales	- 2 150 276 000
21	Dividendes et recettes assimilées	- 1 237 276 000
23	Produits de la vente de biens et services	- 476 000 000
26	Divers	- 437 000 000
	3. Prélèvements sur les recettes de l'État	1 952 000 000
23	Produits de la vente de biens et services	- 476 000 000
31	Prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales	8 000 000
32	Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de l'Union européenne	1 944 000 000
	Total des recettes, nettes des prélèvements (1 + 2 - 3)	- 40 340 374 843

la disposition relative à la dotation élu local introduite au Sénat, notamment pour les 3 550 communes qui pourront bénéficier d'un doublement de la dotation pour les communes de moins de 200 habitants et d'une majoration de 50 % de l'attribution pour les communes de 200 à 500 habitants, comme ce fut annoncé par le Président de la République et le Premier ministre à la clôture du congrès des maires en 2019 ⁽⁵⁾ ».

• Plus de dépenses, un niveau de dépenses record

Parmi les dépenses nouvelles, le montant des participations de l'Etat est inscrit à 20 milliards d'euros. Ce montant devrait permettre à l'Etat d'accorder un prêt de 7 milliards d'euros à Air France. L'Etat pourrait aussi accorder un prêt à Renault.

Le fonds de solidarité créé par la première loi de finances rectificative pour 2020 à 1 milliard d'euros est porté à 7 milliards. Dans le rapport précité, Albert de Montgolfier explique les raisons de cette forte augmentation : « Le succès rencontré par le fonds, ainsi que les extensions successives des conditions d'accès, conduisent toutefois le ministère de l'action et des comptes publics à constater l'insuffisance de son financement.

Les régions se sont certes engagées à doubler leur participation, en la portant à 500 millions d'euros. Le secteur des assurances a annoncé également une multiplication par deux de leur participation, qui s'élèverait à 400 millions d'euros. En outre le ministère de l'action et des comptes publics a

informé le président et le rapporteur général de la commission des finances, par deux courriers en date du 17 avril 2020, de son intention de mobiliser des ressources supplémentaires d'urgence :

• d'une part en utilisant, pour un montant de 100 millions d'euros, la dotation des dépenses accidentelles et imprévisibles de la mission « Crédits non répartis » ;

• d'autre part en prenant un décret de virement de crédits à hauteur de 15 millions d'euros depuis le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

La prise d'une mesure nouvelle en crédits paraît désormais urgente et c'est pourquoi le présent projet de loi de finances rectificative prévoit l'ouverture de 5,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 357.

La dotation totale du fonds serait donc, en prenant en compte l'ensemble de ces ressources, de 7,265 milliards d'euros.

Une ressource complémentaire pourrait être rapidement mobilisée dans les semaines à venir, sans obligation de prendre un décret d'avance ou une nouvelle loi de finances rectificative : le présent projet de loi de finances rectificative, dans sa version transmise au Sénat, ouvre en effet des crédits à hauteur de 1,62 milliard d'euros sur la dotation précitée destinée aux dépenses accidentelles et imprévisibles. Cette enveloppe peut toutefois être également utilisée pour d'autres usages, tels que le financement de l'activité partielle.

L'article 1 de la deuxième loi de finances rectificative prévoit une exonération des charges sociales et fiscales des aides versées par le fonds de solidarité, dans les termes suivants :

« I. - Les aides versées par le fonds de solidarité institué par l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation sont exonérées d'impôt sur les sociétés, d'impôt sur le revenu et de toutes les contributions et cotisations sociales d'origine légale ou conventionnelle.

Il n'est pas tenu compte du montant de ces aides pour l'appréciation des limites prévues aux articles 50-0, 69, 102 ter, 151 septies et 302 septies A bis du code général des impôts. II. - Le I entre en vigueur à une date fixée par décret qui ne peut être postérieure de plus de quinze jours à la date de réception par le Gouvernement de la décision de la Commission européenne permettant de les considérer comme conformes au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat ».

Les articles 24 et 25 de la deuxième loi de finances rectificative prévoient des mesures particulières pour ce qui concerne les subventions versées par les collectivités locales et les aides versées dans le cadre du fonds de solidarité : «

Article 24

En cas d'annulation d'un projet, d'un évènement ou d'une manifestation ayant fait l'objet d'une décision d'attribution de subvention par une collectivité territoriale ou un groupement

(5) La citation est extraite du rapport présenté par Albert de Montgolfier au nom de la commission mixte paritaire qui s'est réunie pour examiner le deuxième projet de loi de finances pour 2020 : <http://www.senat.fr/rap/119-408/119-408.html>.

de collectivités territoriales, ceux-ci peuvent décider du maintien d'une partie de cette subvention, limitée aux dépenses éligibles effectivement décaissées à l'occasion de ce projet, de cet événement ou de cette manifestation dont atteste le bénéficiaire.

Le premier alinéa du présent article s'applique aux projets, événements ou manifestations annulés durant la période de mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire déclaré dans les conditions fixées à l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Article 25

Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} juillet 2020, un rapport sur le fonds de solidarité institué par l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 précitée, portant sur la participation des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des entreprises au financement du fonds de solidarité et présentant les montants prévus ainsi que ceux effectivement engagés :

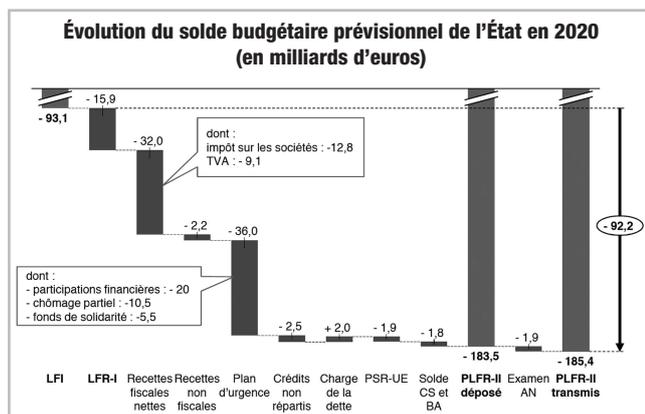
- 1° Par chaque niveau de collectivité territoriale et d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et, pour les régions, par chacune d'entre elles ;
- 2° Par les entreprises, en distinguant les montants prévus et engagés par celles du secteur des assurances.

Ce rapport présente également les engagements de toute nature pris par les entreprises, en particulier celles du secteur des assurances, pour soutenir l'économie dans le cadre de la crise sanitaire et économique actuelle. Il précise les montants prévus et ceux effectivement engagés, notamment s'agissant des mesures prévues par le secteur des assurances en matière d'investissements dans le secteur de la santé. Enfin, il précise l'évolution globale et par type de risque, depuis le 1^{er} juillet 2019, de la sinistralité et des sommes engagées au titre de l'indemnisation des sinistres. »

Selon le rapport précité d'Albert de Montgolfier, le renforcement des mesures du plan de soutien et la baisse concomitante du PIB entraîneraient une forte hausse de la part des dépenses publiques dans la richesse nationale, qui s'élèverait à 60,9 % du PIB.

• **Un déficit historique**

Déjà prévu en dégradation de 15,9 milliards d'euros par la première loi de finances rectificative du 23 mars dernier, le déficit budgétaire de l'État est à nouveau révisé à la baisse

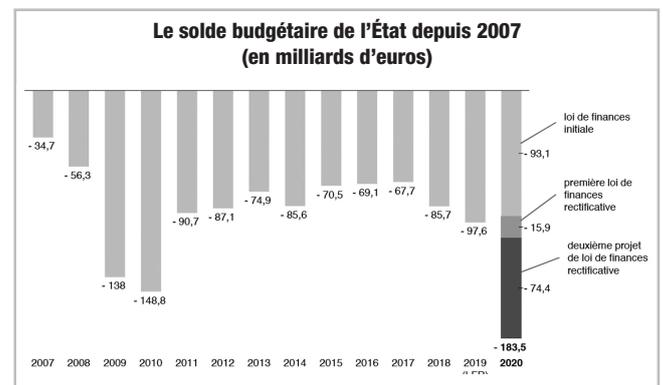


Source : Commission des finances, à partir du deuxième projet de loi de finances rectificative et du texte adopté par l'Assemblée nationale.

de 74,4 milliards d'euros pour atteindre 183,5 milliards d'euros dans le texte déposé à l'Assemblée nationale, et même 185,4 milliards d'euros dans le texte adopté par cette assemblée et transmis au Sénat (6).

Les deux principaux facteurs de cet accroissement considérable sont la diminution de 32 milliards d'euros des prévisions de recettes fiscales nettes et des ouvertures de crédit à hauteur de 36 milliards d'euros sur le programme « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », qui seront présentées en détail infra.

Le niveau atteint par le déficit en 2020 serait donc encore supérieur à celui atteint en 2009 et 2010, c'est-à-dire lors des deux années où la crise financière a produit les effets les plus importants sur l'économie et sur les finances publiques.



Source : Commission des finances, à partir des documents budgétaires.

Dans ces conditions, selon l'article 1^{er} de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020, la prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour 2020 s'établit comme suit :

(En points de produit intérieur brut) (*)

	Exécution pour 2019	Loi de finances initiale pour 2020	Prévision pour 2020
Solde structurel (1)	- 2,0	- 2,2	- 2,0
Solde conjoncturel (2)	0	0,1	- 5,3
Mesures exceptionnelles et temporaires (3)	- 1,0	- 0,1	- 1,7
Solde effectif (1 + 2 + 3)	- 3,0	- 2,2	- 9,1

(*) Les montants figurant dans le présent tableau sont arrondis au dixième de point le plus proche ; il résulte de l'application de ce principe que le montant arrondi du solde effectif peut ne pas être égal à la somme des montants entrant dans son calcul.

Et encore, comme le note le Haut Conseil des Finances Publiques dans l'avis précité (7), les dépenses nouvelles portant

(6) Voir sur l'ensemble du projet de deuxième loi de finances rectificative, le rapport d'Albert de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances au Sénat à l'adresse : <http://www.senat.fr/rap/19-406/19-4062.html>. Et une présentation simplifiée de ce rapport à l'adresse : http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/finances/Auditions/presentation_PLFR-II_MP_TbZ_vf.pdf.

(7) Note de bas de page 13 de l'avis à l'adresse : <https://www.hcfp.fr/sites/default/files/2020-04/Avis%20HCFP-2020-2PLFR2%20PSTAB2020.pdf>.

sur le budget de l'État font l'objet d'un PLFR tandis que l'accroissement, d'un montant pourtant élevé, des dépenses sur le champ de l'Ondam ne fait pas l'objet d'une loi de financement rectificative de la sécurité sociale⁽⁸⁾.

Une dette prévisionnelle 2020 portée à 115 % du PIB

Pour financer le déficit de 185,5 Md€, la 2^{ème} loi de finances rectificative prévoit un recours massif à l'emprunt qui porte l'endettement au niveau record de 115 % du PIB.

• Le tableau de financement

L'article 8 - II du 2^{ème} projet de loi de finances rectificative traduit l'incidence sur l'équilibre budgétaire pour 2020 des dispositions proposées par le présent projet de loi de finances rectificative (PLFR) et des réévaluations de recettes pour l'année en cours. Le déficit prévisionnel de l'État pour 2020 s'établit à 185,5 Md€, soit une dégradation de 76,5 Md€ par rapport à la loi de finances rectificative (LFR1) du 23 mars 2020 (109,0 Md€).

En conséquence, cet article présente un tableau de financement au sein duquel sont actualisées, par rapport à la LFR1, les ressources et charges de trésorerie qui concourent à l'équilibre financier de l'année 2020.

En besoin de financement :

- les amortissements de dette à moyen et long termes sont revus à 136,2 Md€ contre 136,4 Md€ en LFR1, par diminution du capital indexé attendu au remboursement à échéance en 2020, en conséquence de la baisse de l'inflation au printemps 2020 ;
- le déficit budgétaire prévisionnel est augmenté de 74,4 Md€, à 185,5 Md€ ;
- les autres besoins de trésorerie s'élèvent à + 0,7 Md€, contre -1,5 Md€ en LFR1.

En ressources de financement :

- le montant des émissions de titres à moyen et long termes, net des rachats, est augmenté de 35 Md€, à 245 Md€ ;
- la variation de l'endettement à court terme de l'État en fin d'année s'élèverait à + 64,1 Md€, contre + 27,5 Md€ inscrite en LFR1 ;
- la contribution des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État est augmentée à 9,0 Md€, contre 4,1 Md€ en LFR1 ;
- les autres ressources de trésorerie sont portées à 6,5 Md€, contre 4,5 Md€ en LFR1.

En conséquence de la hausse des emprunts de moyen-long terme de 35 Md€, le plafond de variation nette de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an est porté à 114,5 Md€, contre 79,5 Md€ en LFR1.

Dans ces conditions, les ressources et les charges de trésorerie

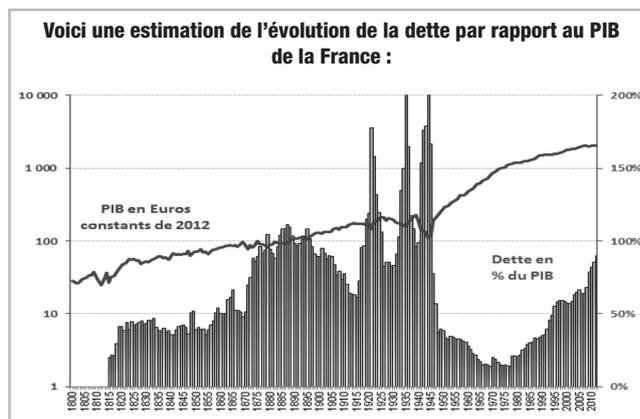
qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier sont évaluées comme suit :

(En milliards d'euros)

Besoin de financement	
Amortissement de la dette à moyen et long termes	136,2
Dont remboursement du nominal à valeur faciale	130,5
Dont suppléments d'indexation versés à l'échéance (titres indexés)	5,7
Amortissement de la dette reprise de SNCF Réseau	1,7
Amortissement des autres dettes reprises	0,5
Déficit à financer	185,5
Autres besoins de trésorerie	0,7
Total	324,6
Ressources de financement	
Émissions de dette à moyen et long termes, nette des rachats	245,0
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	0
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	64,1
Variation des dépôts des correspondants	0
Variation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État	9,0
Autres ressources de trésorerie	6,5
Total	324,6

• Une dette historique sous la V^{ème} République

Le niveau prévu pour 2020, 115,4 % du PIB, constitue un record sous la V^{ème} République mais n'atteint pas le sommet enregistré à cause de la seconde guerre mondiale. Le graphique ci-dessous représente depuis 1800 l'évolution de la dette publique par rapport au PIB et en milliards d'euros.



Différentes sources : PIB, Inflation Développement-Durable.gouv - Dette 1815-1977 Bibliothèque Nationale, Annuaire Statistiques de la France par SGF puis Insee - Dette 1978-2012 Insee série longue.

Michel Lutfalla résume, en quelques phrases, l'évolution entre 1800 et 2016⁽⁹⁾ : « Après le XIX^{ème} siècle de protection des rentiers, le XX^{ème} siècle qui commencera pour nous en 1914, a été d'abord (et longuement) celui d'un renouveau des spoliations, par l'inflation. Les rentiers finirent par s'émouvoir, contraignant l'État à de coûteuses indexations, dont les "sommets" furent les emprunts Pinay de 1952 et le Giscard de 1973.

Enfin, depuis la fin des années 1980, avec l'ouverture financière

(8) Solveig Godeluck - Le déficit de la Sécurité sociale va bondir à plus de 40 milliards d'euros in *Les Echos* du 23 avril 2020, p.3.

(9) Sous la direction de Michel Lutfalla, une histoire de la dette publique française, pp. 12 et 13 - classiques Garnier, 2017.

de la France, puis la libération du contrôle des changes, l'indépendance de la banque centrale, et avec la modernisation de la gestion de la dette impulsée par ce qui allait devenir Bercy, le rentier est de nouveau protégé, à la fois des réactions et des marchés et, désormais (depuis 1998) et s'il le souhaite, par une indexation systématique au moyen des obligations assimilables du Trésor indexées sur l'inflation (OATI). ».

Quoi qu'il en soit, la crise sanitaire engendrée par le Covid19 risque de provoquer une augmentation de la dette publique dans le monde, comme le montre le Fonds Monétaire International dans le fiscal monitor d'avril 2020 ⁽¹⁰⁾ et le tableau extrait de ce rapport :

Un effort budgétaire modéré comme réponse à la crise

Selon le rapport présenté par Albert de Montgolfier au nom du Sénat, les mesures de soutien ayant un impact sur le déficit public traduisent un effort budgétaire modéré comme réponse à la crise ⁽¹¹⁾, par rapport aux principales économies occidentales.

Accompagnée d'un diagramme qui figure ci-contre, la dernière page des Echos daté du jeudi 23 avril 2020 montre que l'effort budgétaire français est modéré comparativement aux principaux pays européens ⁽¹²⁾ :

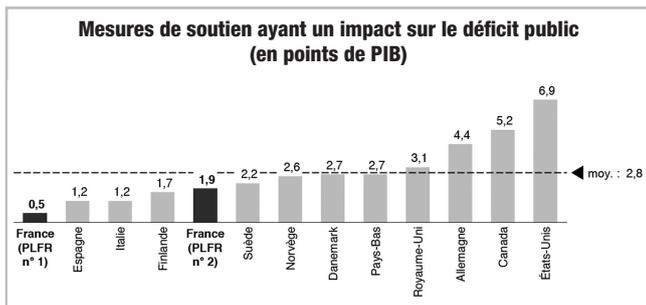
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
								Projections	
Gross Debt									
World	79.6	78.3	78.6	79.7	82.7	81.3	81.5	83.3	96.4
Advanced Economies	106.7	105.2	104.6	104.2	106.7	104.5	103.9	105.2	122.4
United States ¹	103.3	104.9	104.6	104.8	106.8	105.9	106.9	109.0	131.1
Euro Area	90.7	92.6	92.8	90.8	90.0	87.8	85.9	84.1	97.4
France	90.6	93.4	94.9	95.6	98.0	98.4	98.4	98.5	115.4
Germany	81.1	78.7	75.7	72.1	69.2	65.3	61.9	59.8	68.7
Italy	126.5	132.4	135.3	135.3	134.8	134.1	134.8	134.8	155.5
Spain	86.3	95.8	100.7	99.3	99.2	98.6	97.6	95.5	113.4
Japan	228.7	232.2	235.8	231.3	236.4	234.5	236.5	237.4	251.9
United Kingdom	83.2	84.2	86.2	86.9	86.8	86.2	85.7	85.4	95.7
Canada ¹	85.4	86.1	85.6	91.2	91.7	90.5	89.7	88.6	109.5
Emerging Market and Middle-Income Economies	37.0	38.2	40.3	43.7	46.5	48.0	49.7	53.2	62.0
Excluding MENAP Oil Producers	39.4	40.8	43.1	45.7	48.1	49.5	51.5	54.9	63.5
Asia	39.7	41.4	43.5	44.9	47.1	48.8	50.9	55.1	64.1
China	34.4	37.0	40.0	41.4	44.2	46.1	49.1	54.4	64.9
India	67.7	67.4	66.8	68.8	68.7	69.4	69.4	71.9	74.3
Europe	25.3	26.2	28.2	30.5	31.5	29.7	29.4	29.2	36.5
Russia	11.2	12.3	15.1	15.3	14.8	14.3	13.6	14.0	17.9
Latin America	47.1	47.8	50.1	53.9	57.4	62.2	66.6	70.5	78.0
Brazil ²	62.2	60.2	62.3	72.6	78.3	83.7	87.1	89.5	98.2
Mexico	42.7	45.9	48.9	52.8	56.8	54.0	53.7	53.4	61.4
MENAP	23.4	23.5	23.4	33.0	40.6	40.3	38.8	41.9	51.2
Saudi Arabia	3.0	2.1	1.6	5.8	13.1	17.2	19.0	22.8	34.0
South Africa	41.0	44.1	47.0	49.3	51.5	53.0	56.7	62.2	77.4
Low-Income Developing Countries	31.1	32.2	32.2	36.4	40.2	42.3	42.6	43.0	47.4
Nigeria	17.7	18.6	17.5	20.3	23.4	25.3	27.2	29.4	35.3
Oil Producers	31.6	32.3	33.3	38.9	42.1	42.5	42.3	44.2	54.6
Net Debt									
World	65.8	65.0	65.2	66.8	69.4	68.2	68.6	69.4	85.3
Advanced Economies	76.7	75.9	75.7	75.8	77.5	75.9	76.0	76.6	94.2
United States ¹	80.8	81.6	81.4	81.1	82.1	82.1	83.2	84.1	107.0
Euro Area	73.2	75.7	75.9	74.7	74.3	72.2	70.5	69.1	81.3
France	80.0	83.0	85.5	86.3	89.2	89.5	89.6	89.8	106.7
Germany	59.6	58.6	55.0	52.1	49.3	45.7	42.9	41.3	49.2
Italy	114.6	120.0	122.3	123.2	122.4	122.1	122.9	123.1	142.7
Spain	71.8	80.9	85.2	85.0	86.1	84.5	82.7	81.1	97.7
Japan	145.3	144.7	146.6	146.4	152.0	149.8	153.4	154.3	168.9
United Kingdom	74.8	75.9	78.0	78.4	77.8	76.7	75.9	75.5	85.9
Canada ¹	28.9	29.7	28.5	28.4	28.7	27.9	26.5	25.9	40.7
Emerging Market and Middle-Income Economies	22.7	22.9	24.2	28.6	34.6	36.0	36.8	38.3	45.8
Asia
Europe	32.0	31.6	29.6	28.8	31.0	30.1	30.7	30.6	36.9
Latin America	29.6	29.7	32.3	35.7	41.1	43.3	44.1	45.3	51.7
MENAP	-2.5	-3.4	-0.1	15.3	29.2	29.7	31.1	35.2	46.6

Source : IMF staff estimates and projections.

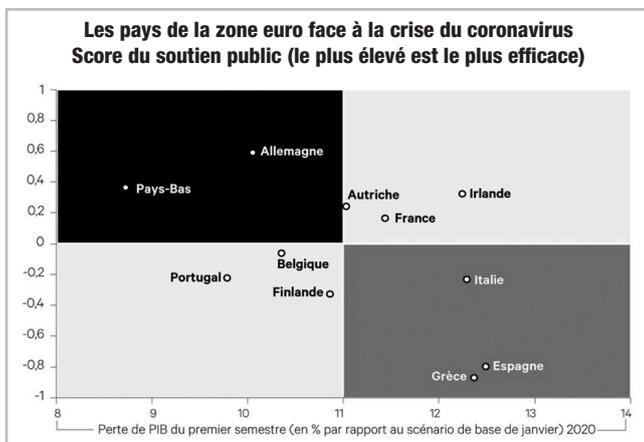
Note : All country averages are weighted by nominal GDP converted to US dollars (adjusted by purchasing power parity only for world output) at average market exchange rates in the years indicated and based on data availability. Projections are based on IMF staff assessments of current policies. In many countries, 2020 data are still preliminary. For country-specific details, see "Data and Conventions" and Tables A, B, C, and D in the Methodological and Statistical Appendix. MENAP = Middle East, North Africa, and Pakistan.

¹ For cross-economy comparability, gross and net debt levels reported by national statistical agencies for countries that have adopted the 2008 system of National Accounts (Australia, Canada, Hong Kong SAR, United States) are adjusted to exclude unfunded pension liabilities of government employees defined-benefit pension plans.

² Gross debt refers to the nonfinancial public sector, excluding Eletrobras and Petrobras, and includes sovereign debt held on the balance sheet of the central bank.



« Le football est un sport qui se joue à onze et à la fin... c'est l'Allemagne qui gagne ». Ce n'est plus vrai depuis longtemps, mais le coronavirus semble vouloir réinventer ce jeu décourageant, dans la Zone euro. Une note d'Oxford Economics (« Uneven fiscal responses will hinder the recovery »), qui tombe à pic à la veille d'un Conseil Européen, montre en effet que c'est la République Fédérale qui soutient le plus énergiquement son économie, alors qu'elle est loin d'être la plus affectée. Ces économistes ont attribué un score d'efficacité qui synthétise les différents volets des plans publics nationaux, y compris la rapidité de réaction. En matière de dépenses budgétaires discrétionnaires, Grèce, Portugal, Italie et Espagne (1,1 %, 1,2 %, 1,4 % et 1,6 % du PIB) se situent bien en dessous du géant germanique (3,9 %) et de la moyenne de la zone euro (1,9 %). Sans commentaire ».



En dépit de la dégradation des comptes publics, le rapporteur général soutient la stratégie gouvernementale, consistant à ne pas chercher à augmenter les impôts ou à diminuer les dépenses pour atteindre les objectifs budgétaires initialement fixés pour 2020, d'une part, et de mettre en place des mesures de soutien visant à préserver le tissu productif, d'autre part ⁽¹³⁾.

(11) Voir sur l'ensemble du projet de deuxième loi de finances rectificative, le rapport d'Albert de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances au Sénat à l'adresse : <http://www.senat.fr/rap/119-406/119-4062.html>. Et une présentation simplifiée de ce rapport à l'adresse : http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/finances/Auditions/presentation_PLFR-II_MP_TbZ_vf.pdf.

(12) Le virus de la divergence in *Les Echos* du 23 avril 2020.

(13) Voir sur l'ensemble du projet de deuxième loi de finances rectificative, le rapport d'Albert de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances au Sénat à l'adresse : <http://www.senat.fr/rap/119-406/119-4062.html>. Et une présentation simplifiée de ce rapport à l'adresse : http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/finances/Auditions/presentation_PLFR-II_MP_TbZ_vf.pdf.

Dépense de fonctionnement vs dépense d'investissement - L'application de la règle d'or budgétaire des collectivités locales

Dans un courrier récemment adressé au Gouvernement, les associations d'élus locaux lui ont demandé un assouplissement temporaire de l'application de la règle d'or régissant l'équilibre budgétaire des collectivités locales, afin de pouvoir imputer en dépenses d'investissement les dépenses qui leur sont imposées pour faire face, à leur niveau, à la crise sanitaire du coronavirus.

Les normes budgétaires et comptables actuelles permettent déjà d'imputer en dépenses de la section d'investissement certaines dépenses exceptionnelles ou non récurrentes.

Mais une circulaire interministérielle, publiée au mois d'avril 2020 (non datée), est venue instaurer une nouvelle procédure dérogatoire, exceptionnelle et temporaire, de contribution volontaire des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre aux entreprises qui se trouvent en difficulté du fait de la crise sanitaire du coronavirus.

Dans les deux cas, l'imputation budgétaire et comptable donnée aux dépenses d'aides versées aux entreprises dans ce contexte pose le problème du respect de la règle d'or budgétaire imposée aux collectivités locales au regard de la nature de l'aide accordée selon qu'il s'agit d'une aide au fonctionnement ou à l'investissement.

La définition et la finalité de la règle d'or budgétaire des collectivités locales.

• L'article L 1612-4 du code général des collectivités locales.

Cet article du CGCT forme le cadre légal dans lequel s'inscrit la règle d'or budgétaire des collectivités locales : « *Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel... lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice* ».

En vertu de ces dispositions, l'excédent des recettes sur les dépenses de la section de fonctionnement, auquel s'ajoutent les recettes propres hors emprunts de la section d'investissement, doivent suffire à couvrir les dépenses de la section d'investissement représentées par le remboursement du capital des emprunts à échoir au cours de l'exercice.

• La finalité de la règle d'or budgétaire.

L'application des dispositions précitées permet d'éviter de financer, à la fois, des dépenses de fonctionnement et des dépenses de remboursement en capital de la dette d'emprunt par des recettes d'emprunt. Celles-ci doivent être exclusivement réservées à financer des dépenses d'investissement hors ce remboursement. Si tel n'était pas le cas, le budget pourrait être adopté formellement en équilibre, chaque section de fonctionnement et d'investissement présentant une égalité entre recettes et dépenses, mais cet équilibre ne serait ni

réel, ni sincère dans la terminologie de la réglementation budgétaire.

Cette règle d'or budgétaire, spécifique à la réglementation budgétaire des collectivités locales, leur évite un surendettement et donne aux établissements prêteurs, à tous leurs créanciers, et plus largement aux Pouvoirs publics et aux citoyens l'assurance d'une saine gestion financière.

Elle correspond aussi à une gestion orthodoxe sur le plan économique, les ressources d'emprunt n'étant appelées à financer que l'acquisition d'actifs immobilisés dont la durée d'utilisation est du même ordre de grandeur que la durée de remboursement des emprunts qui les a financés.

Les limites et les dangers potentiels de la procédure dérogatoire d'imputation de dépenses exceptionnelles ou non récurrentes en dépenses de la section d'investissement.

• La procédure dérogatoire prévue par les instructions budgétaires et comptables.

Les instructions budgétaires et comptables applicables aux collectivités locales permettent d'enregistrer en section d'investissement certaines dépenses exceptionnelles ou non récurrentes par une imputation sur un compte 481 de charges à répartir sur plusieurs exercices.

Cet étalement des charges est possible pour les frais d'acquisition d'immobilisations imputables à un compte 4812, ouvert en M14 pour les communes et les EPCI et en M52 pour les départements, mais non prévu en M71 pour les

régions et en M57 pour les métropoles et les autres collectivités qui ont décidé d'appliquer cette instruction à titre optionnel.

Il est également rendu possible par toutes les instructions aux frais d'émission d'emprunt imputables au compte 4816 et aux pénalités de renégociation de la dette capitalisée imputables au compte 4817.

Un dernier compte 4818 intitulé « Charges à étaler » est celui qui pourrait être utilisé pour imputer en section d'investissement des dépenses induites par la crise sanitaire du coronavirus. En la matière, les instructions prévoient les dispositions suivantes : « *Hormis le cas des frais d'études, de réorganisation ou de restructuration des services qui peuvent être étalés sur une durée maximale de cinq ans, le compte 4818 « Charges à étaler » ne peut être utilisé que sur autorisation conjointe des ministres chargés du budget et des collectivités territoriales. Cet étalement dérogatoire ne peut concerner que des dépenses exceptionnelles, dans leur nature (comme des décisions de justice par exemple) et par leur montant rapporté au total des recettes réelles de fonctionnement, qui ne pouvaient pas être anticipées lors de l'établissement du budget et qui mettraient en péril son équilibre* ».

Sur autorisation ministérielle, les dépenses exceptionnelles générées par la crise du coronavirus pourraient donc donner lieu à une imputation au compte 4818 de charges à étaler au sein de la section d'investissement du budget des collectivités et, au besoin, faire l'objet d'un financement par l'emprunt comme les autres dépenses imputées dans cette section, hors les dépenses de remboursement d'emprunt.

• Les limites et les dangers du recours à la procédure dérogatoire.

Les conditions précisées ci-dessus quant au recours à la procédure d'étalement des charges par le compte 4818, en montrent manifestement les limites. Il ne peut s'agir que d'un étalement dérogatoire, autorisé au cas par cas au niveau ministériel, en raison du caractère réellement exceptionnel des dépenses répondant à quatre critères : la nature des dépenses, leur montant apprécié relativement au total des recettes réelles de fonctionnement, l'impossibilité de les avoir anticipées lors de l'établissement du budget et le risque de mettre en péril l'équilibre budgétaire de la collectivité.

Ces limites prudentielles visent sans aucun doute à prévenir les dangers d'une imputation inconsidérée de dépenses considérées comme exceptionnelles en section d'investissement du budget.

En effet, une telle imputation pourrait contribuer, contrairement à l'application de la règle d'or budgétaire, à faire financer par l'emprunt des dépenses qui n'ont pas le caractère de dépenses d'investissement, c'est-à-dire de dépenses d'acquisition d'actifs immobilisés.

Pour la définition de ces dépenses, il est nécessaire de se référer aux normes du Plan Comptable Général qui contribuent à la définition des normes contenues dans les instructions comptables applicables aux collectivités locales. Selon l'article 211-1 du PCG : « *Un actif est un élément identifiable du patrimoine ayant une valeur économique positive pour l'entité, c'est-à-dire un élément générant une ressource que*

l'entité contrôle du fait d'événements passés et dont elle attend des avantages économiques futurs ».

L'article 211-2 du PCG ajoute : *L'avantage économique futur d'un actif est le potentiel qu'a cet actif de contribuer, directement ou indirectement, à des flux nets de trésorerie au bénéfice de l'entité. Le potentiel de services attendus de l'utilisation d'un actif par une entité relevant du secteur public est fonction de l'utilité sociale correspondant à son objet ou à sa mission* ».

Dans cette définition, l'actif immobilisé dans le haut de bilan doit être :

- Un élément identifiable du patrimoine de l'entité.
- Un élément de ce patrimoine qui génère pour l'entité des avantages économiques positifs.
- Ces avantages économiques doivent se traduire pour l'entité par des flux nets de trésorerie ou, pour une entité relevant du secteur public, par un potentiel de services attendus correspondant à son objet ou à sa mission.

Dès lors, pour respecter la règle d'or budgétaire propre aux collectivités locales et faire en sorte que la ressource d'emprunt ne soit appelée qu'à financer des actifs correspondant à la définition donnée par le PCG transposée dans leurs propres normes comptables, il conviendrait de s'assurer que les dépenses induites par la crise sanitaire répondent à cette définition.

Parmi ces dépenses, on peut admettre, par exemple, que des aides en capital soient accordées aux entreprises sous forme de prises de participation, de prêts ou d'avances à moyen ou long terme, voire sous forme de garanties d'emprunt, dans les conditions prévues par les articles L 1511-1 à L 1511-8 du CGCT régissant les interventions économiques des collectivités locales, pour les aider à faire face aux conséquences économiques et financières de la crise sanitaire.

A cet égard, l'article 1 de l'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de la crise sanitaire, a d'ailleurs prévu que le président du conseil régional puisse, pour l'application de l'article L 1511-2 du CGCT, prendre toute décision d'octroi d'une aide à une entreprise relevant du régime des aides préalablement défini par le conseil régional, dans la limite de 100 000€ par aide octroyée et pendant un délai au plus tard de six mois à compter de la publication de l'ordonnance.

En matière d'aide économique revêtant le caractère d'une dépense d'investissement pour la région, le paragraphe I de l'article L 1511-2 du CGCT dispose que l'aide octroyée puisse prendre la forme de prêts et d'avances remboursables à taux nul ou à des conditions plus favorables que les conditions du marché, en vue de soutenir la création ou l'extension d'activités économiques.

Il est plus raisonnable de penser que, dans le contexte de difficultés économiques et sociales créé par la crise sanitaire, les aides accordées aux entreprises se situent plutôt dans le cadre prévu par le paragraphe II de l'article L 1511-2 du CGCT qui concerne les aides aux entreprises en difficulté

lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige. Mais, même dans ce cas, il faudra que les aides accordées ne revêtent que la forme d'aides en capital pour pouvoir être imputées en dépenses d'investissement par la collectivité qui l'aura octroyée. La métropole de Lyon, les communes et leurs groupements pourront alors participer au financement des aides concernées dans le cadre d'une convention passée avec la région.

L'autre procédure budgétaire et comptable dérogatoire prévue pour aider les entreprises éprouvant des difficultés dues à la crise sanitaire du coronavirus, instaurée par la circulaire interministérielle d'avril 2020.

Cette circulaire prévoit la possibilité, pour les régions, les autres collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre, d'apporter une contribution volontaire aux entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la crise provoquée par la propagation de l'épidémie de covid-19, dans le cadre d'un fonds de solidarité géré par l'Etat sur la base d'une convention passée avec chacune des collectivités ou établissements contributeurs.

Il est prévu par ladite circulaire que l'imputation budgétaire et comptable réservée à l'octroi de ce type d'aide s'opère par un compte de subvention d'équipement qui peut être :

- Le compte 204113 « subventions d'équipement versées - Etat - Projet d'infrastructures d'intérêt national » pour les collectivités ou les établissements appliquant les instructions M14, M52, M57, ou M71.
- Ou le compte 20413 « Subventions d'équipement versées - Subventions d'équipement aux organismes publics » pour les collectivités de petite taille appliquant la version abrégée de la nomenclature comptable de la M14.

On comprend bien pourquoi la circulaire croit utile de préciser que ce type de subvention dite « d'équipement » ne correspond à aucune des dépenses éligibles au versement du FCTVA, telles que prévues aux articles L 1615-1 et suivants du CGCT, ces articles réservant ce versement aux dépenses réelles d'investissement des collectivités, ainsi qu'à leurs dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie payées à compter du 1^{er} janvier 2016 et à leurs dépenses d'entretien des réseaux payées à compter du 1^{er} janvier 2020.

S'agissant des subventions d'équipement, le versement du FCTVA ne s'applique, de façon dérogatoire et conformément à l'article L 1615-2 §5 du CGCT, qu'aux fonds de concours versés à compter du 1^{er} janvier 2005 par une collectivité territoriale à l'Etat ou à une autre collectivité territoriale ou à un EPCI à fiscalité propre pour les dépenses réelles d'investissement que ceux-ci effectuent sur leur domaine public routier, ou, comme le prévoit l'article R 1615-1 2^o du CGCT, aux fonds de concours versés à l'Etat en sa qualité de maître d'ouvrage des travaux sur les monuments classés.

Mais on comprend moins bien, l'intitulé bizarre et trompeur

dont est affublé le compte 204113 : « Projets d'infrastructures d'intérêt national », dans la mesure où l'Etat, récipiendaire de l'aide abondée par les collectivités locales, ne l'utilisera pas à financer ce type de projets, mais l'emploiera à aider des entreprises en difficulté.

De manière plus fondamentale, on comprend encore moins l'imputation de l'aide en subvention d'équipement dans la mesure où les décrets n° 2020-371 du 30 mars 2020 et n° 2020-433 du 16 avril 2020 définissant les conditions d'octroi de l'aide aux entreprises en difficulté, prévoient, comme principale condition de cet octroi, une perte très importante d'au moins la moitié de leur chiffre d'affaires. De par cette condition essentielle, l'aide ne peut donc être définie que comme une aide au fonctionnement de ces entreprises et non comme une aide à l'investissement faisant l'objet d'une subvention d'équipement.

Ce que confirme le plan comptable intégré dans l'instruction M57, dans la définition à donner au compte 204 « Subventions d'équipement versées » : *Une subvention d'équipement versée doit affectée au financement de la création, de l'acquisition ou de l'augmentation de valeur d'une immobilisation déterminée. L'entité doit être en capacité de suivre l'existence du lien entre la subvention octroyée et l'immobilisation acquise ou créée par le tiers bénéficiaire. A contrario, une subvention qui n'est pas affectée au financement d'une immobilisation identifiée doit être comptabilisée en charge* ».

÷

Le recours à la procédure dérogatoire de charges à étaler peut donc être évité, tout en faisant face à la crise sanitaire provoquée par le coronavirus, en recourant à des moyens financiers respectueux de la règle d'or budgétaire imposée aux collectivités locales et de leurs normes comptables transposées de celles du PCG qui en garantissent l'application.

On peut d'ailleurs remarquer que cette procédure dérogatoire admise par les instructions comptables, traduite par un enregistrement dans le compte 4818 « charges à étaler », risque de s'avérer d'un emploi aléatoire, l'autorité ministérielle devant n'accorder l'autorisation d'étalement qu'à des dépenses exceptionnelles par leur nature dont on peut raisonnablement penser qu'elles revêtent en priorité un caractère d'investissement.

Puisque les normes comptables des collectivités locales sont transposées de celles du PCG, on notera d'ailleurs que le compte 418 ne figure pas dans ces dernières et que seules y demeurent, parmi les charges à répartir, les frais d'émission d'emprunts enregistrés au compte 4816.

A l'instigation et sous la gouverne de l'Etat, les collectivités préféreront donc, probablement, aider les entreprises en difficulté, par un cofinancement au sein du fonds de solidarité nouvellement créé. Mais, contrairement à la procédure dérogatoire des charges à étaler, qui prévient les défauts d'imputation de charges de fonctionnement en dépenses d'investissement, ce cofinancement, anormalement qualifié a priori de subvention d'équipement, alors qu'il s'agira, dans la plupart des cas, de financer, en majorité voire en totalité, des dépenses de fonctionnement, contredira clairement et délibérément l'application de la règle d'or budgétaire imposée aux collectivités locales.

Pour celles-ci, l'enjeu qui se présente à travers les modalités d'imputation des dépenses générées par la crise sanitaire du coronavirus est donc celui d'une imputation comptable qui ne soit pas prisonnière des difficultés budgétaires de court terme, mais qui soit soucieuse de préserver les règles fondamentales de respect d'équilibre budgétaire qui les caractérisent, ainsi que de présentation sincère de leur situation économique et patrimoniale.

Parmi les principes conditionnant la sincérité de cette présentation, figure un des principes qui gouvernent les normes comptables des collectivités locales, celui de permanence des méthodes comptables et il ne paraît pas souhaitable, à cet égard, d'invoquer la présence d'une période de crise, pour ne pas appliquer, pendant cette période, des règles d'imputation des dépenses qui sont respectées en dehors de cette période.

L'expertise financière de votre collectivité territoriale

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

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



CONTRATS DES PERSONNES PUBLIQUES

Marchés publics ; ententes entre fournisseurs ; conditions de prix désavantageuses ; responsabilité quasi-délictuelle des sociétés en cause

Une entente constatée par l'Autorité de la concurrence entre des entreprises participant à des appels d'offres est un agissement dolosif susceptible d'avoir conduit à des conditions de prix désavantageuses pour la personne publique contractante. Celle-ci peut saisir le juge administratif sur le fondement de la responsabilité quasi-délictuelle des entreprises aux fins de dommages et intérêts, lesquels peuvent être mis solidairement à la charge des sociétés impliquées, même n'ayant pas contracté avec la personne publique.

• Conseil d'État 27 mars 2020 société Lacroix Signalisation N° 421758

Le département de l'Orne a, entre 1999 et 2005, conclu avec une société trois marchés à bons de commande en vue de l'acquisition de panneaux de signalisation routière et d'équipements annexes. Par une décision n° 10-D-39 du 22 décembre 2010, l'Autorité de la concurrence a condamné huit entreprises pour s'être entendues entre 1997 et 2006 sur la répartition et le prix de marchés de signalisation routière verticale. La société qui avait remporté les marchés du département s'était vu infliger une sanction pécuniaire de 7,72 millions d'euros, confirmée par la cour d'appel de Paris.

Saisi par le département de l'Orne, le juge des référés du TA de Caen a ordonné, le 30 juillet 2013, une expertise afin de déterminer le surcoût qu'ont entraîné pour le département de l'Orne les pratiques anticoncurrentielles de la société lors de la passation des marchés litigieux. L'expert ayant estimé ce surcoût à la somme de 2 239 819 euros, le tribunal a condamné plusieurs sociétés qui avaient été sollicitées pour ces marchés à verser solidairement au département la somme précitée et à prendre en charge les frais et honoraires de l'expertise. La cour administrative d'appel de Nantes ayant rejeté l'appel contre ce jugement, l'affaire arrive au Conseil d'Etat.

Celui-ci commence par rappeler ce principe jurisprudentiel qu'une personne publique est, en principe, irrecevable à demander au juge administratif de prononcer une mesure qu'elle a le pouvoir de prendre. Toutefois, « *la faculté d'émettre un titre exécutoire dont elle dispose ne fait pas obstacle, lorsque la créance trouve son origine dans un contrat, à ce qu'elle saisisse le juge d'administratif d'une demande tendant à son recouvrement.* »

En l'occurrence il s'agit bien d'un litige rattaché à des contrats, même à l'égard des personnes qui n'ont pas formellement conclu de marché, mais qui étaient impliquées dans sa procédure. « *L'action tendant à l'engagement de la responsabilité quasi-délictuelle de sociétés en raison d'agissements dolosifs susceptibles d'avoir conduit une*

personne publique à contracter avec l'une d'entre elles, à des conditions de prix désavantageuses, qui tend à la réparation d'un préjudice né du contrat lui-même et résultant de la différence éventuelle entre les termes du marché effectivement conclu et ceux auxquels il aurait dû l'être dans des conditions normales de concurrence, doit être regardée, pour l'application de ces principes, comme trouvant son origine dans le contrat, y compris lorsqu'est recherchée la responsabilité d'une société ayant participé à ces agissements dolosifs sans conclure ensuite avec la personne publique. » Le tribunal administratif et la CAA étaient donc compétents pour statuer en la matière.

Le juge de cassation confirme également que lorsqu'une personne publique est victime, à l'occasion de la passation d'un marché public, de pratiques anticoncurrentielles, « *il lui est loisible de mettre en cause la responsabilité quasi-délictuelle non seulement de l'entreprise avec laquelle elle a contracté, mais aussi des entreprises dont l'implication dans de telles pratiques a affecté la procédure de passation de ce marché, et de demander au juge administratif leur condamnation solidaire.* »

L'arrêt donne une autre information intéressante. La société requérante n'avait pas présenté devant les juges du fond des conclusions tendant à ce que soit déterminée la part de la contribution à la dette de chacune des sociétés condamnées solidairement, ce qu'elle aurait donc pu faire. Mais dès lors elle ne peut pas reprocher à la CAA, devant le juge de cassation, de n'avoir pas spontanément procédé à cette répartition.

Le recours est donc rejeté.

Marché public ; prestations supplémentaires non prévues au contrat ; droit à indemnisation du prestataire, sauf si la personne publique s'était opposée à ces prestations

Le prestataire qui a conclu un marché public a en principe le droit d'être indemnisé du coût de prestations supplémentaires indispensables à l'exécution du marché dans les règles de l'art, sauf lorsque la personne publique s'est préalablement opposée, de manière précise, à leur réalisation.

• Conseil d'État 27 mars 2020 société Géomat N° 426955

La société Géomat avait conclu, le 9 juillet 2003, avec le département de la Loire-Atlantique un marché à prix unitaires ayant pour objet des prestations de géomètre-expert dans le cadre du remembrement d'une partie du territoire de la commune de Saint-Etienne de Montluc. Le 12 décembre 2011, le département de la Loire-Atlantique a rejeté le projet de décompte final qui, outre le solde restant du marché, comprenait une somme de 374 081,14 euros HT correspondant à des travaux exécutés en sus des prestations initialement prévues.

Le tribunal administratif de Nantes a rejeté la demande de la société tendant à la condamnation du département à lui

verser les sommes litigieuses et ce jugement fut confirmé par la cour administrative d'appel de Nantes.

Le Conseil d'Etat approuve la CAA d'avoir jugé que les dispositions de l'article L. 121-16 du code rural et de la pêche maritime, relatives aux conditions de rémunération des techniciens en charge de la préparation et de l'exécution des opérations d'aménagement foncier, ne font pas obstacle à l'application de l'article 118 du code des marchés publics prévoyant que lorsque le montant des prestations réalisées atteint le montant prévu par le marché, la poursuite de l'exécution des prestations est subordonnée à la conclusion d'un avenant ou, si le marché le prévoit, à une décision de poursuite prise par la personne responsable du marché.

Sur le fond, le Conseil d'Etat expose que « le prestataire a le droit d'être indemnisé du coût des prestations supplémentaires indispensables à l'exécution du marché dans les règles de l'art, sauf dans le cas où la personne publique s'est préalablement opposée, de manière précise, à leur réalisation. » En l'occurrence, le département avait, par un courrier du 16 juillet 2008, fait connaître à la société sa volonté de ne pas rémunérer les prestations supplémentaires fournies sans commande expresse de sa part et sans avenant. La société n'a pas établi que les prestations non prévues par le contrat dont elle demandait l'indemnisation avaient été exécutées avant la réception de ce courrier.

La circonstance qu'une partie des prestations supplémentaires en litige auraient été réalisées à la demande de la sous-commission d'aménagement foncier de la commune de Saint-Etienne de Montluc, dont les membres appartiendraient à la commission communale d'aménagement foncier « *n'est pas de nature à conférer, par elle-même, à ces prestations un caractère indispensable à l'exécution du marché dans les règles de l'art.* » Le pourvoi de la société Géomat est donc rejeté.

Contrat de concession, demande d'annulation par un tiers (contribuable) ; conditions de recevabilité : les clauses illégales affectent les intérêts financiers de la collectivité

Le tiers qui demande l'annulation d'un contrat administratif, en vertu de la jurisprudence « Tarn-et-Garonne », doit justifier l'intérêt de ce recours ; ce peut être son intérêt propre ; lorsqu'il se prévaut de la qualité de contribuable local, il doit établir que la convention ou les clauses dont il conteste la validité sont susceptibles d'emporter des conséquences significatives sur les finances ou le patrimoine de la collectivité.

• Conseil d'État 27 mars 2020 M. I... H... et autres N° 426291

Cet arrêt concerne la complexe question des recours des tiers contre les contrats administratifs, qu'une jurisprudence connue sous le nom de « Tarn et Garonne » admet selon des conditions nuancées qui laissent une large faculté d'appréciation aux juridictions pour décider de leur admissibilité.

En l'occurrence, les requérants se prévalaient de deux qualités pour justifier leur action, celle d'usagers du service public concerné par la convention et celle de contribuables de la collectivité concédante. Il s'agissait d'un contrat de concession du service public du développement et de l'exploitation du réseau de distribution et de fourniture d'énergie électrique aux tarifs réglementés passé en 2011 par la communauté urbaine du Grand Nancy avec les sociétés ERDF, devenue Enedis, et EDF. Ce type de convention est d'une grande banalité mais comme elle mentionnait l'installation des controversés compteurs Linky, des personnes ou associations ont cherché à en obtenir l'annulation en invoquant divers moyens jugés pertinents.

Un arrêt du 12 mai 2014 de la CAA de Nancy a annulé la délibération du conseil de communauté urbaine autorisant le président à signer la convention ainsi que la décision du président de signer cette convention en tant que figuraient à son cahier des charges les articles 2 et 19 relatifs à la propriété des compteurs électriques, et l'article 31 concernant l'indemnité de fin de contrat en cas de résiliation anticipée, qui comportaient des clauses illégales. En conséquence de quoi, le 25 février 2015 la communauté urbaine a signé avec les sociétés concernées un avenant modifiant les clauses de ces articles.

Se prévalant de leur qualité d'usagers du service public et de contribuables locaux, M. I... H... et autres ont demandé l'annulation de cet avenant devant le tribunal administratif de Nancy qui a rejeté leur demande, de même que, sur appel, la cour administrative d'appel de Nancy.

La métropole du Grand Nancy, qui succède à la communauté urbaine, a déposé des conclusions à fins de non-lieu en faisant valoir que par une délibération de son conseil du 20 décembre 2019, le contrat de concession litigieux a été résilié à compter du 31 décembre 2019 en sorte que le recours des demandeurs est privé d'objet. Le Conseil d'Etat répond que « *la circonstance que le contrat de concession ait été résilié n'est pas de nature à priver d'objet le présent pourvoi, qui tend à l'annulation de l'avenant adopté le 25 février 2015 et qui a été en vigueur à compter de cette date.* »

Reste la complexe question de l'aptitude des tiers à attaquer un contrat administratif, qui est réglée par une jurisprudence très nuancée dont on voit ici une application. Le Conseil d'Etat rappelle sa doctrine : « *tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles.* » Ce recours doit être exercé dans les deux mois à compter de l'accomplissement des mesures de publicité appropriées.

Le juge du contrat vérifie que l'auteur du recours se prévaut d'un intérêt susceptible d'être lésé de façon suffisamment directe et certaine ; cette condition n'est toutefois pas requise du représentant de l'Etat dans le département ou d'un membre de l'organe délibérant de la collectivité locale. Et lorsque l'auteur du recours se prévaut de sa qualité de contribuable local, il lui revient d'établir que la convention ou les clauses dont il conteste la validité sont susceptibles d'emporter des conséquences significatives sur les finances ou le patrimoine de la collectivité.

Les requérants contestaient, d'une part, la validité des clauses de l'avenant relatives à la délimitation du périmètre des ouvrages concédés, dont ils estimaient qu'elles n'incluaient pas dans les biens de retour qui reviennent gratuitement à l'autorité concédante à l'expiration de la concession, les dispositifs de suivi intelligent, de contrôle, de coordination et de stockage des flux électriques mentionnés à l'article 2 du cahier des charges, alors, selon eux, que ces équipements étaient nécessaires à l'exploitation des compteurs Linky et, partant, au fonctionnement du service public. La Cour d'appel a écarté l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur le caractère aléatoire du déploiement de ces dispositifs exclus de la liste des ouvrages concédés par l'article 2 du cahier des charges. Le Conseil d'Etat réfute ce raisonnement « *car le caractère éventuel ou incertain de la mise en œuvre de clauses est par lui-même dépourvu d'incidence sur l'appréciation de leur répercussion possible sur les finances ou le patrimoine de l'autorité concédante.* »

Les requérants contestaient, d'autre part, la validité des clauses relatives à l'indemnité susceptible d'être versée au concessionnaire en cas de rupture anticipée du contrat, dont ils estimaient que l'application pouvait excéder le montant du préjudice réellement subi par ce dernier et constituer de ce fait une libéralité prohibée. La Cour d'appel n'a pas accepté cet argument en estimant incertaine la mise en œuvre de la clause relative à la rupture anticipée du contrat. Là aussi le Conseil d'Etat est d'un avis différent. Il juge que la Cour a eu tort d'estimer que la mise en œuvre de l'indemnité pour rupture anticipée du contrat était trop hypothétique pour suffire à établir que les finances ou le patrimoine de la métropole s'en trouveraient affectés de façon significative en se fondant sur la spécificité du droit de l'énergie qui attribue, de fait, un monopole légal à la société Enedis, et sur la durée de la convention litigieuse, qui a été conclue pour trente ans, « *alors qu'au vu des évolutions scientifiques, techniques, économiques et juridiques propres au secteur de l'énergie, des modifications d'une telle concession sont probables au cours de la période couverte par le contrat et pourraient notamment nécessiter la mise en œuvre des clauses critiquées, la cour a commis une autre erreur de droit* ».

Par suite l'arrêt de la Cour d'appel administrative est annulé et l'affaire est renvoyée à la cour administrative d'appel de Nancy.

ACTES ADMINISTRATIFS

Droit à communication de documents administratifs ; secret des affaires : modalités de contrôle du juge sur le caractère confidentiel ou non des informations.

La demande de communication de documents administratifs suit un régime propre et ne se confond pas avec le droit d'accès à l'information ; les informations touchant au secret des affaires (industriel, commercial) ne sont pas communicables

mais le document doit être communiqué s'il peut être occulté sur ces points. Le Conseil d'Etat précise les cas dans lesquels le juge doit ordonner la production des documents litigieux, sans communication à l'autre partie, afin de vérifier s'il y a bien un secret à préserver. La communication peut être refusée, sous le contrôle du juge, s'il en résulte pour l'administration une charge excessive eu égard à l'intérêt que représente la communication du document partiellement occulté.

• Conseil d'Etat 27 mars 2020 Association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry (ACENAS) et Madame B... A... N° 426623

Les circonstances de l'affaire sont certes spécifiques, mais ces problèmes se rencontrent fréquemment dans les collectivités locales car des administrés, des médias ou des associations sont de plus en plus intéressés pour connaître les détails des conventions entre personnes publiques et entreprises, notamment des délégations de services publics.

L'Association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry (ACENAS) et Mme A... ont saisi le Premier ministre le 2 novembre 2016 d'une demande tendant à la communication de l'intégralité du dossier relatif à la cession au secteur privé de la participation majoritaire de l'Etat dans le capital de la société Aéroports de Lyon, notamment "les pièces de la mise en concurrence, la réponse des candidats, le choix du candidat, le cahier des charges et toute pièce se rapportant aux conditions de la vente des actions".

Le 9 mars 2017, la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a donné un avis favorable à la communication des documents sollicités, "sous réserve de l'occultation des informations protégées par le secret industriel et commercial, en l'espèce les mentions et données relatives à la situation économique et financière des entreprises candidates, notamment les bilans, comptes de résultat et les éléments relatifs au chiffre d'affaires et au niveau d'activité, ainsi que les données révélant les stratégies commerciales, procédés techniques et savoir-faire de ces sociétés".

Le 1^{er} juin 2017, le commissaire aux participations de l'Etat de l'Agence des participations de l'Etat (APE) a donc communiqué aux requérantes un volume impressionnant de documents (cahier des charges de la procédure de cession, les avis rendus par la Commission des participations et des transferts où sont présentés les projets industriels et commerciaux des deux acquéreurs candidats...) en indiquant toutefois qu'il ne lui était pas possible de communiquer les offres des candidats au motif qu'elles étaient protégées par le secret industriel et commercial.

L'ACENAS et Madame B... A... ont porté l'affaire devant le tribunal administratif de Paris qui, par un jugement du 18 octobre 2018, a rejeté leur demande. Il revient donc au juge de cassation d'apprécier la portée des dispositions du code des relations entre le public et l'administration. Plus spécialement il lui fallait interpréter les dispositions de l'article L. 311-6 du code en ce qu'elles visent le « *secret en matière commerciale et industrielle lequel comprend le secret des procédés, des*

informations économiques et financières et des stratégies commerciales ou industrielles (...) ».

Le cœur de l'arrêt concerne le rôle du juge du fond lorsqu'il doit se prononcer sur cette question. En effet, le juge administratif a la faculté d'ordonner avant dire droit la production devant lui, par les administrations compétentes, des documents dont le refus de communication constitue l'objet même du litige, sans que la partie à laquelle ce refus a été opposé n'ait le droit d'en prendre connaissance au cours de l'instance.

Dans le cas où tous les éléments d'information que doit comporter un document administratif sont définis par un texte, notamment par un cahier des charges ou par les documents d'une consultation, le juge administratif peut, sans être tenu d'en ordonner la production, décider si, eu égard au contenu des informations qui doivent y figurer, il est, en tout ou partie, communicable.

En revanche, lorsque le contenu d'un document administratif n'est défini par aucun texte, comme c'est le cas de la vente de titres d'Etat, « *le juge ne saurait, au seul motif qu'il est susceptible de comporter des éléments couverts par un secret que la loi protège, décider qu'il n'est pas communicable, sans avoir au préalable ordonné sa production, hors contradictoire, afin d'apprécier l'ampleur des éléments protégés et la possibilité de communiquer le document après leur occultation.* »

Dans l'affaire à juger le Conseil d'Etat constate que s'agissant des documents relatifs à la privatisation de l'aéroport les dispositions du cahier des charges étaient très précises quant aux informations que les entreprises devaient fournir. Le TA pouvait donc statuer sans demander à voir ces documents eux-mêmes. Par contre, il a entaché son jugement d'une erreur de droit en jugeant légal, sans ordonner au préalable leur production, le refus de communication du contrat de vente et de l'engagement d'investissement signés par le candidat retenu au seul motif que ces documents contenaient nécessairement certains éléments protégés par le secret industriel et commercial, alors que le contenu de ces documents n'avait fait l'objet d'aucune définition préalable et qu'il était éventuellement susceptible d'occultation partielle.

Le Conseil d'Etat souligne aussi une distinction qui est insuffisamment comprise par les administrations et les administrés : le droit à la communication des documents administratifs ne se confond pas avec un droit d'accès aux informations contenues dans ces documents. Par conséquent, le fait qu'un administré ait pu avoir eu accès à des informations n'est pas un motif pour lui refuser la *communication des documents* qui les contiennent. Le TA a donc commis une erreur de droit en jugeant légal le refus de communiquer les offres des candidats au seul motif que les éléments qu'il estimait communicables figuraient dans les différents avis de la commission des participations et des transferts qui étaient publics et avaient été transmis aux requérants.

Il appartenait aussi au juge de rechercher si, dès lors que les éléments d'information non communicables contenus dans les offres étaient très nombreux et qu'il était possible de se procurer les éléments communicables autrement, la communication des offres après occultation des éléments non communicables, pouvait être, dans les circonstances de

l'espèce, légalement refusée sur le fondement de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration aux termes duquel : « L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives (...) », notamment lorsque la communication ferait peser sur l'administration une charge excessive, eu égard aux moyens dont elle dispose et à l'intérêt que présenterait, pour les requérants, le fait de bénéficier, non de la seule connaissance des éléments communicables, mais de la communication des offres occultées elles-mêmes.

Le jugement du tribunal administratif de Paris du 18 octobre 2018 est donc annulé et l'affaire est renvoyée à ce tribunal.

Référé suspension ; pouvoirs du juge en cas d'irrecevabilité du recours de fond ; arrêté préfectoral publié sur le site internet ; délais de recours contentieux

La publication d'un arrêté préfectoral dans le recueil des actes administratifs mis en ligne sur le site internet de la préfecture, dans des conditions garantissant la fiabilité et la date de la mise en ligne, fait courir le délai de recours contentieux. Lorsque la demande d'annulation d'une décision administrative, qui fait l'objet d'une demande de suspension en référé, est entachée d'une irrecevabilité insusceptible d'être couverte en cours d'instance, le juge des référés doit rejeter la demande de suspension comme non fondée.

• Conseil d'Etat 27 mars 2020 syndicat agricole des petits planteurs de Cadet Sainte-Rose N° 435277

Le syndicat agricole des petits planteurs de Cadet Sainte-Rose a sollicité en référé, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de l'arrêté du 6 avril 2019 par lequel le préfet de la Guadeloupe a interdit la circulation sur une route forestière de la commune de Goyave. Par une ordonnance du 24 septembre 2019 le juge des référés a rejeté sa demande.

L'arrêt de cassation intéresse à deux titres.

Le premier concerne les pouvoirs du juge des référés en cas d'irrecevabilité du recours au fond. Le Conseil d'Etat explique que lorsque la demande d'annulation d'une décision administrative faisant l'objet d'une demande de suspension en référé fondée sur l'article L. 521-1 du code de justice administrative « *est entachée d'une irrecevabilité insusceptible d'être couverte en cours d'instance, il appartient au juge des référés, saisi en défense d'un moyen tiré de cette irrecevabilité ou soulevant d'office un tel moyen dans le cas où elle ressort des pièces du dossier qui lui est soumis, de rejeter la demande de suspension comme non fondée.* »

Le TA a, en l'occurrence, conclu du constat de la tardiveté de la requête du syndicat tendant à l'annulation de l'arrêté préfectoral que la demande de suspension de l'exécution de cet arrêté était également tardive et par suite irrecevable. Or, la tardiveté des conclusions à fin d'annulation devait le

conduire à rejeter la demande de suspension dont il était saisi *comme non fondée*. Cette erreur de droit entraîne l'annulation de l'ordonnance attaquée.

Le second intérêt de l'arrêt concerne les conditions de publicité des arrêtés préfectoraux et, partant, les délais de recours. L'arrêt du 6 avril 2019 a été publié le 8 avril 2019 dans le recueil des actes administratifs de la préfecture de Guadeloupe mis en ligne sur le site internet de la préfecture, dans la rubrique "Recueil des actes administratifs", dans des conditions garantissant la fiabilité et la date de la mise en ligne de tout nouvel acte. Le syndicat faisait cependant valoir que l'arrêt n'a été affiché à la mairie de Goyave que le 29 avril 2019. Mais, pour le Conseil d'Etat, la publication préfectorale fait courir à l'égard de toute personne le délai de recours contentieux de deux mois, et l'affichage dans la commune visée par l'arrêt et où il doit s'exécuter n'ouvre pas un nouveau délai de recours. La requête en annulation du syndicat était donc tardive et la demande en référé d'une suspension de l'arrêt préfectoral était infondée.

DROIT COMMUNAUTAIRE

Aides régionales à des entreprises ; illégalité pour non signalement à la Commission européenne ; récupération provisoire ; conformité reconnue tardivement : récupération seulement d'intérêts

Une aide économique versée par une région, qui a les caractères d'une « aide d'Etat » au sens du droit communautaire, dont le régime n'a pas été notifié à la Commission européenne pour décider de sa compatibilité avec le droit communautaire est illégale, ce que le juge national peut constater ; la récupération doit alors être demandée par l'administration aux bénéficiaires, à titre provisoire ; en effet, si ultérieurement la Commission reconnaît la compatibilité du régime d'aides, la collectivité a seulement l'obligation de récupérer auprès des bénéficiaires une somme correspondant aux intérêts que ces derniers auraient acquittés s'ils avaient dû emprunter le montant de l'aide sur le marché.

• Conseil d'Etat 18 mars 2020 région Ile-de-France N° 396651

Cet arrêt est le dernier d'une longue série de décisions de la juridiction administrative opposant, d'un côté, la société Autocars R. Suzanne et le Syndicat autonome des transporteurs de voyageurs (SATV) à la région Ile-de-France à propos du versement des aides que cette région accordait à des entreprises ou à des collectivités exploitant des lignes régulières de transport de voyageurs par route. Les requérants demandaient à la fois que les délibérations instituant ce dispositif d'aide soient abrogées et qu'il soit procédé à la récupération des sommes versées à des entreprises privées ou des collectivités publiques sur la base de ces délibérations.

Nous nous concentrerons sur les extraits significatifs de l'arrêt commenté. Les dispositions du droit communautaire relatives aux aides publiques figurent dans les articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne que le juge français interprète à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, exprimée notamment dans ses arrêts du 5 octobre 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich e.a.*, C-368/04, et de la grande chambre du 12 février 2008, *Centre d'exportation du livre français (CELF)*, C-199/06.

Il en résulte que s'il ressortit à la compétence exclusive de la Commission européenne de décider, sous le contrôle des juridictions de l'Union européenne, si une aide est ou non compatible avec le marché intérieur, il incombe aux juridictions nationales « de sauvegarder, jusqu'à la décision finale de la Commission, les droits des justiciables en cas de violation de l'obligation de notification préalable des aides d'Etat à la Commission. » Il leur revient ainsi de sanctionner, le cas échéant, l'illégalité de dispositions de droit national qui auraient institué ou modifié une telle aide en méconnaissance des stipulations qui imposent aux Etats membres, de notifier le projet d'aides à la Commission préalablement à leur mise à exécution. « Lorsque la Commission a adopté une décision devenue définitive constatant l'incompatibilité de cette aide avec le marché intérieur, la sanction de cette illégalité implique la récupération de l'aide mise à exécution en méconnaissance de cette obligation. »

Lorsque la Commission a adopté une décision devenue définitive constatant la compatibilité de cette aide avec le marché intérieur, la sanction de cette illégalité implique seulement, en l'absence de dispositions nationales imposant la récupération des aides dans cette hypothèse, que soit mis à la charge des bénéficiaires de l'aide le paiement d'intérêts(...) que l'entreprise aurait acquittés si elle avait dû emprunter sur le marché le montant de l'aide entre la date à laquelle elle lui a été versée et celle de la décision de la Commission européenne. »

L'arrêt de la CAA de Paris faisant l'objet du présent pourvoi en cassation avait annulé la décision implicite par laquelle la région Ile-de-France avait refusé de procéder à la récupération des aides, en relevant l'illégalité tirée de l'absence de notification du régime d'aides à la Commission. Mais il s'était abstenu de préciser le caractère provisoire de ces restitutions, alors que la récupération des aides ne peut être prononcée qu'à titre de mesure de sauvegarde dans l'attente de la décision de la Commission sur la compatibilité du régime d'aides avec le marché intérieur. Cette erreur de droit entraîne cassation. Le Conseil d'Etat décide de régler l'affaire au fond vu probablement ses enjeux et la longueur des procédures passées.

Le juge s'appuie sur les principes suivants. « La légalité du refus opposé à une demande de récupération d'aides d'Etat lorsqu'elles n'ont pas fait l'objet d'une notification préalable à la Commission européenne, dépend de l'appréciation par cette dernière, sous le contrôle du juge communautaire, de la compatibilité de ces aides avec le marché intérieur. La légalité de ce refus, afin de tirer les conséquences d'une décision de la Commission et du juge communautaire susceptibles d'être postérieures à ce refus, doit, dès lors, être appréciée par le juge national au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision. »

Le 2 février 2017, la Commission avait, enfin, répondu, à la suite d'une procédure initiée par le dépôt d'une plainte, auprès d'elle, le 7 octobre 2008, que le régime d'aides litigieux était compatible avec le marché intérieur mais qu'il avait été illégalement mis en exécution entre 1994 et 2008 pour défaut de notification préalable. Le Tribunal de l'Union européenne a ensuite rejeté les recours de la région Ile-de-France et de plusieurs sociétés bénéficiaires de ce système d'aide dirigés contre cette décision de la Commission en tant qu'elle a qualifié le régime d'aides en cause de régime d'aides d'Etat et dans la mesure où elle a constaté qu'il a été illégalement mis à exécution. La décision de la Commission, ainsi devenue définitive, s'impose dorénavant aux autorités comme aux juridictions nationales.

Le Conseil d'Etat en conclut que la décision par laquelle la région Ile-de-France a refusé de procéder à toute récupération des aides « est illégale en tant seulement qu'elle ne procède pas à la récupération des intérêts. » En défense la région Ile-de-France et plusieurs sociétés intervenantes élèvent plusieurs objections à une récupération, que le Conseil d'Etat écarte méthodiquement.

L'existence d'une circonstance exceptionnelle ne peut être retenue au regard du *principe de confiance légitime*. En effet, la Cour de justice des Communautés européennes a jugé qu'aussi longtemps que la Commission européenne n'a pas pris une décision d'approbation et que le délai de recours contre une telle décision n'est pas expiré, le bénéficiaire n'a pas de certitude quant à la légalité de l'aide, de sorte que ce principe ne peut être utilement invoqué (arrêt du 29 avril 2004,

Italie c/ Commission C-91/01). La circonstance exceptionnelle ne peut pas non plus être retenue au regard du *principe de proportionnalité*, dès lors que la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que la récupération d'une aide illégalement accordée ne saurait être considérée en principe comme une mesure disproportionnée (11 mars 2010 Centre d'exportation du livre français (CELF II) C-1/09).

Le Conseil d'Etat statue en définitive sur les conclusions à fin d'injonction. « *L'exécution de la présente décision implique nécessairement, sans que puissent être utilement invoquées à ce stade les règles de prescription de l'article 2224 du code civil, d'enjoindre à la région Ile-de-France de prendre, dans un délai de six mois à compter de la notification de la présente décision, les mesures nécessaires pour assurer le paiement, par chaque entreprise ayant exercé une activité sur un marché ouvert à la concurrence et ayant bénéficié du régime d'aides illégalement mis à exécution, des montants correspondant aux intérêts, calculés conformément au règlement n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 (...)* »



BULLETIN D'ABONNEMENT



LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

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

Abonnement 1 an :

- 11 numéros,
 - 1 ou 2 fiches techniques par numéro
 - l'accès au site www.financierterritorial.fr
- au prix de **509 € TTC**

Ci-joint mon règlement par :

- Chèque à l'ordre d' **INFODIUM**
- Mandat administratif/à réception de facture

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

Infodium - SAS au capital de 4 200 euros - Siret : Paris B 494 345 309 00038
69, avenue des Ternes 75017 Paris - tél : 09 81 07 95 76 - Tarif applicable du 1^{er} Janvier 2020 au 31 Décembre 2020.

Raison sociale :

Nom : Prénom :

Fonction :

Adresse :

.....

.....

Code Postal : Ville :

Téléphone : Fax :

E-mail (**Obligatoire**) :

Cachet/Date/Signature

L'innovation municipale

Dans les mois à venir, quand elle retrouvera une vie collective plus normale, la France vivra en fait un double « après » : celui de la pandémie, mais aussi celui des mouvements qui ont démarré avec les *gilets jaunes* et se sont poursuivis par les diverses mobilisations contre les réformes du gouvernement. Ajoutons le contexte non résolu du choc environnemental et climatique dont on n'aura pas fini de voir les conséquences, alors même que le Covid-19 ou la réforme des retraites seront passés d'actualité. Ces crises n'ont pas de rapport évident entre elles, sauf peut-être l'idée très générale d'un monde ressenti comme trop globalisé, piloté d'en haut, prétentieux, portant aux nues le « développement » mais pas assez l'« enveloppement », pour reprendre les termes d'Edgar Morin. Toute une série de questions vont forcément prendre encore plus d'importance qu'avant : le rapport à la mondialisation, à la croissance, aux *communs*, à l'Etat - qui n'est pas que l'administration centrale, mais aussi celle des territoires. L'article que nous proposons ce mois-ci ne fait qu'aborder une des facettes de la nécessaire réflexion prospective évoquée dans les lignes qui précèdent. Il s'agit d'innovation. Non pas de la grande innovation technologique conçue et déployée par les entreprises *high tech* ou les organismes publics, mais d'une forme dont on parle beaucoup moins et qui reste proche du terrain : *l'innovation municipale*. Juste avant la pandémie, la publication qui a attiré notre attention était celle de deux chercheurs qui ont analysé des cas d'innovation dans les communes du Québec. L'un d'eux, Richard Shearmur, est un spécialiste reconnu des systèmes territoriaux d'innovation, mais ce qui est traité là, et qui est vraiment nouveau dans la littérature spécialisée, ce n'est pas l'innovation dans le contexte local, mais l'innovation des collectivités locales. Comment un maire ou un conseil municipal peuvent-ils jouer à l'entrepreneur au sens de Schumpeter ? Quelle est la spécificité de cette forme d'innovation plutôt servicielle ? Comment ces innovations diffusent-elles ? Peuvent-elles à leur manière changer le monde, et ce, de manière plus proche des véritables besoins des gens ?

Le titre de cet article reprend celui d'un petit livre original, qui devrait intéresser les collectivités comme les chercheurs en économie des territoires, récemment publié aux Presses de l'Université de Montréal : Beaudet & Shearmur (2019). L'idée générale que nous voulons évoquer ici, en nous appuyant sur ce livre et sur des cas concrets présentée par Richard Shearmur lors d'une conférence donnée à Strasbourg à l'invitation de l'Association de Prospective Rhénane le 5 mars 2020, c'est que les collectivités doivent constamment se réinventer, et que beaucoup le font sans que cela se sache trop. Dire que des communes (des *municipalités* comme on dit au Québec) innover peut sembler étrange, car ce terme est ordinairement réservé aux entreprises ou à de grands organismes publics, particulièrement dans le domaine technologique. Pourtant, l'innovation existe aussi dans les services ; et une collectivité locale peut, jusqu'à un certain point, être comparée à un prestataire de services - vis-à-vis des résidents, voire au-delà. Il n'est pas question ici de faire des amalgames, mais au contraire de considérer en quoi une municipalité peut innover et quelles sont les différences entre le concept d'innovation appliqué à une firme et à une collectivité territoriale.

Dans la préface à l'ouvrage des deux chercheurs montréalais, Alexandre Cusson, maire de Drummondville, signale que l'Union des municipalités du Québec s'est toujours fait un devoir d'encourager ses membres et partenaires à choisir l'innovation « non pas comme marqueur de leur vitalité, mais comme une condition de leur dynamique ». Richard Shearmur, lui, est un spécialiste reconnu de l'innovation dans les territoires (et actuellement professeur et directeur de l'École d'urbanisme de l'Université McGill). Qu'est-ce qui a pu amener ce dernier à consacrer du temps depuis plusieurs années à l'innovation dans les services municipaux - y compris ceux de petites communes - alors que ce qui occupe généralement les économistes et géographes de l'innovation dans les territoires c'est le déploiement de l'activité et la créativité des

entreprises, les écosystèmes d'innovation technologique ou les politiques de valorisation de la recherche publique ?

La question porte la réponse en elle-même : parce que c'est un angle mort de la recherche jusqu'à présent. « Les travaux sur l'innovation portent essentiellement sur le monde des entreprises et des grandes organisations publiques. On accorde en effet généralement peu d'attention à ce qui se passe dans le monde municipal » (Beaudet & Shearmur, 2019, p.12). Or, la recherche doit essayer de se porter vers les coins sombres de la réalité plutôt que d'explorer préférentiellement sous le réverbère, pour reprendre l'expression célèbre.

Autre question : pourquoi étudier ce thème particulièrement au Québec ? En 2004, la Belle Province a lancé le prix *mérite Ovation municipale* pour récompenser les municipalités - de toutes tailles - qui se distinguent par des efforts innovants (activités, programmes, projets) dans le but d'améliorer la qualité de vie des citoyens et la qualité des services qui leurs sont offerts. Le chercheur dispose donc, avec le recul, d'un beau stock de cas à étudier.

Innover dans le secteur des services

Avec un certain temps de retard, la recherche sur l'innovation s'est développée dans les années 1980, grâce à des travaux comme ceux de Richard Barras ou de Ian Miles. Barras (1986) est un article fondateur, mais les processus qu'il décrit correspondent à un enchaînement de changements techniques et organisationnels où c'est l'innovation technologique qui, une fois adoptée par le secteur des services, entraîne un cycle d'innovation dans les services eux-même. Ce n'est pas le secteur des services qui est le déclencheur. Un des premiers spécialistes français du sujet, Faïz Gallouj, dans son ouvrage *Economie de l'innovation dans les*

services, estime qu'en transférant les concepts et méthodologies de l'innovation industrielle aux services on a privilégié les aspects matériels du changement, ce qui revient à minorer l'innovation propre du secteur (en fait des secteurs car les services sont très variés) et à la réduire à l'adoption d'innovations technologiques (Gallouj, 1994). Les travaux récents sur l'innovation municipale au Québec confirment bien cette hypothèse - et doivent donc nous motiver à mieux examiner la contribution propre des services au changement économique et social.

Il en est de même avec les travaux de Ian Miles, qui analysent la contribution de certains services aux entreprises à l'innovation chez leurs clients. Miles (2005) étudie des entreprises *business-to-business* capables de transférer de la connaissance scientifique et technique vers les industries clientes. Il les nomme KIBS : *Knowledge Intensive Business Services*. Le principal intérêt de l'étude des KIBS pour les territoires c'est la compréhension de leur rôle catalytique dans les écosystèmes d'innovation. Mais ce qui est moins clair dans les travaux pionniers de Miles, c'est comment ces services innovent dans leur métier même. Un début de réponse a été apporté par Muller *et al* (2015). Cela dit, on reste dans un domaine particulier de services qui est justement très lié aux entreprises. Tout cela ne nous aide pas beaucoup à comprendre ce que peut être une innovation pour un acteur comme une municipalité dont le métier est de fournir des services de base aux territoires ⁽¹⁾.

Pour décrire dans ses grandes lignes ce qu'est a priori l'innovation servicielle, on peut distinguer deux directions d'évolution :

- La modification des *services rendus*

Ils peuvent être améliorés, pour mieux satisfaire les besoins des clients ou des usagers. Dans certains cas il peut s'agir de services d'un type totalement nouveau. Cette distinction correspond à ce qu'on appelle dans l'industrie de l'innovation de produit respectivement *incrémentale* et *radicale*.

- L'amélioration de la *gestion*

Dans ce cas de figure, les services restent les mêmes du point de vue de l'utilisateur, tout en étant produits de manière plus efficace. Ce type d'économie s'apparente à de l'innovation de processus.

Innover dans les collectivités

L'innovation municipale est-elle une idée vraiment nouvelle ? Non, car l'Histoire regorge d'exemples d'introduction de nouveaux services, particulièrement en milieu urbain. Le 19^{ème} siècle a vu les grandes villes innover dans des domaines techniques comme la distribution d'eau potable, les réseaux de gaz ou l'enlèvement des ordures ménagères. L'invention du métro n'est pas que technique, elle fut avant tout une aventure municipale. De nos jours, la ville cablée est une innovation en soi. Pour prendre des exemples moins liés à l'invention technique - à son adaptation ou à sa diffusion -, citons des services immatériels comme les politiques so-

(1) Il est certes concevable que, d'une certaine manière, une administration communale soit en mesure de jouer le même rôle catalytique que les KIBS en stimulant l'innovation sur son territoire. Cependant ce qui nous intéresse ici, c'est l'innovation de la municipalité elle-même dans ses activités de service aux habitants.

ciales. Beudet et Shearmur citent l'introduction des *poor laws* sous Elisabeth I en Angleterre : l'impulsion est venue de l'Etat mais c'est les grandes villes qui les ont mises en œuvre. Autre exemple de nouveauté au cœur même des fonctions de la gouvernance locale : l'invention des plans d'urbanisme.

La littérature sur l'innovation est souvent un peu ingrate vis-à-vis du rôle des collectivités. On évoque souvent ces institutions comme des freins bureaucratiques au changement. C'est oublier l'histoire de tous ces maires visionnaires qui se sont comportés comme des entrepreneurs au sens de Schumpeter : imaginer des solutions nouvelles, s'impliquer personnellement et se donner du mal pour les introduire.

Richard Shearmur insiste cependant sur la nécessité de bien distinguer l'entrepreneur-innovateur respectivement sur les champs du privé et du public. Dans le processus entrepreneurial il y a des paramètres comme la motivation et le goût du risque, or ces caractéristiques de l'entrepreneur se déclinent de manière différente selon qu'il s'agit d'un acteur privé qui risque son argent (et celui de ses partenaires) ou d'un acteur public qui doit rendre des comptes à ses électeurs et aux institutions administratives qui le contrôlent. Il y a des similitudes mais aussi des différences qu'il serait naïf de sous-estimer.

La motivation de l'entrepreneur et la justification de son projet

La problématique de l'entrepreneur dans la littérature sur l'innovation fait ressortir la question de la *motivation individuelle* comme un aspect central de la créativité collective qu'est l'innovation (Héraud *et al*, 2019, chapitre 4). Celle-ci est en fait assez variable selon les cas, comme elle l'est selon les approches théoriques. Pour la science économique standard, qui ramène toute réflexion au paradigme central de la maximisation de la fonction d'utilité (de profit pour les firmes), la décision d'innover dépend des anticipations sur la rente de l'innovateur dans les périodes futures. Les économistes évolutionnistes, c'est-à-dire la majorité des chercheurs qui s'intéressent à l'innovation, ne retiennent pas cette axiomatique, car innover est toujours un acte entaché d'incertitude absolue - non calculable. Aucune fonction de probabilité n'étant applicable du fait que l'innovation est non répétitive par définition, on ne peut pas appliquer un modèle d'économie du risque. Si c'était le cas, les innovateurs s'assureraient auprès d'une banque/assurance ordinaire !

Qu'est-ce qui motive alors l'individu ou le collectif qui s'engage dans une telle aventure ? L'innovateur classique (par exemple la personne qui lance sa startup) espère, sans pouvoir en faire le calcul précis pour les raisons évoquées ci-dessus, un minimum de retour *pécuniaire*, car il s'agit de :

- rémunérer le travail de mise en œuvre de l'idée nouvelle, car même si l'étincelle initiale de l'imagination est gratuite, la conception du projet suppose la vérification de la pertinence de l'idée et la recherche de partenaires, ce qui est coûteux en temps et en argent ;
- rémunérer les frais de recherche et développement et/ou l'acquisition des droits de propriété intellectuelle ; et financer le marketing du produit innovant pour qu'un premier cercle d'utilisateurs le teste ;
- rémunérer les apporteurs de capital sans lesquels les deux étapes précédentes ne sont pas réalisables.

Comment se passe la prise de décision dans le cas d'une collectivité locale ? Quelles motivations des acteurs ? A la place d'un Conseil d'administration qui peut constater ou évaluer les résultats en termes de profits, l'élu qui a pris la décision risquée d'une action innovante devra rendre des comptes à ses administrés ainsi qu'aux institutions de contrôle. Le risque pour lui est électoral, mais c'est aussi celui de se voir reprocher par un préfet ou une cour des comptes de ne pas avoir agi dans le cadre des lois et règlements ou d'avoir pris des initiatives ne rentrant pas dans le cadre de ses compétences. Ce type de risque existe dans la mesure où qui dit innover, dit sortir des cadres habituels.

En tout cas, pour une collectivité, l'innovation n'est pas a priori motivée par un avantage pécuniaire futur. Le maire innovateur devra convaincre son conseil municipal sur d'autres arguments⁽²⁾. Si l'innovation promet une économie sur les coûts de gestion, on peut faire du calcul économique, mais souvent les motifs sont d'une autre nature et il n'y a pas lieu de considérer un « retour sur investissement » de type financier. Ce qui est en jeu c'est, par exemple, un meilleur service pour les habitants (en termes de mobilité, de sécurité, de loisirs...), la volonté d'apporter plus d'équité (politique sociale), ou même une contribution au bien-être général dépassant la commune (éco-responsabilité, mesures en faveur du climat...), etc. En fait, l'analyse de la décision d'innover est très complexe, car les objectifs de l'action municipale sont multiples et souvent contradictoires (Beaudet & Shearmur, 2019). Dans un article précédent⁽³⁾ nous avons développé le cas des politiques environnementales qui sont parfois contradictoires entre elles, particulièrement lorsqu'une collectivité prend une décision qui améliore localement la situation tout en dégradant l'environnement sur d'autres dimensions et/ou dans d'autres lieux.

Enfin, une importante différence entre l'innovation privée et publique tient à la question des *externalités*. Comme l'a abondamment souligné Schumpeter, au niveau macroéconomique l'innovation est un processus de *destruction créatrice*. Cela signifie concrètement que ce qui va éventuellement apporter un avantage microéconomique à l'entrepreneur-innovateur (en cas de réussite), va aussi créer des pertes pour d'autres acteurs, par exemple par la fermeture des activités traditionnelles auxquelles se substituent les activités innovantes. Voici une éventualité qui ne perturbera pas le Conseil d'administration de l'entreprise privée, mais dans le domaine public on ne peut pas raisonner en négligeant l'impact négatif éventuel d'un projet sur d'autres acteurs. Et que penser d'une innovation réduisant les coûts qui impliquerait des licenciements massifs sur le territoire ou qui passerait par l'expulsion d'une partie des habitants (de préférence les pauvres) ?

Nouveauté, originalité et propriété des idées

Dans le secteur industriel (c'est-à-dire à la fois technologique et marchand), les caractéristiques de l'innovation qui sont la nouveauté et l'originalité sont plus facilement identifiables que dans les services publics. L'institution des brevets d'invention, par exemple, remplit la fonction d'attestation de nouveauté, originalité et utilité des idées. D'une manière générale, il n'est pas trop compliqué de distinguer une innovation d'une imitation. Dans le monde de la gestion municipale, ce n'est pas le cas pour diverses raisons. Il n'y a pas de marché pour permettre aux usagers de comparer les

approches municipales. De surcroît, l'originalité n'a que peu d'importance aux yeux de « l'innovateur municipal » : l'essentiel est que les résidents soient satisfaits, trouvent que les choses se passent mieux qu'avant. La commune qui a innové est ravie d'être imitée⁽⁴⁾.

Beaudet et Shearmur soulignent aussi une différence dans la temporalité de l'innovation. Dans le domaine commercial, il est important d'être rapide. Les erreurs sont possibles mais leur coût n'est pas nécessairement exorbitant et on apprend toujours de ses erreurs. Si le dernier produit n'est pas parfait, les ventes ne seront pas à la hauteur des espérances et la concurrence en bénéficiera, mais il est souvent possible de revoir la copie et de faire mieux la fois suivante. Pour une commune qui met en place une nouvelle infrastructure, en revanche, l'usager n'a pas le choix (ce n'est pas un client) et s'il est mécontent ce sera pour longtemps. « Une municipalité innove pour l'ensemble de ses citoyens. Même ceux qui ne désirent pas l'innovation subiront ses effets » rappelle Richard Shearmur.

De ce fait il faut beaucoup réfléchir avant de se lancer dans des services radicalement nouveaux. La commune n'a pas vraiment de droit à l'erreur. Finalement, il ne faut pas trop dénigrer la lenteur des administrations publiques et leur biais en faveur du *statu quo*, car cela n'est pas nécessairement l'expression d'une sclérose, mais plutôt l'application d'une sorte de principe de précaution.

Qui est exactement l'innovateur et d'où vient l'idée ?

Une dernière question intéressante dans l'innovation municipale est celle du processus créatif. Qui a eu l'idée ? Comment s'est déroulée la phase d'explicitation de l'idée, de traduction et de séduction des membres de l'organisation et des partenaires éventuels ? Quelles sont les conséquences en termes de responsabilité ?

Assez souvent c'est l'élu qui apparaît comme l'innovateur, ou en tout cas il porte la responsabilité du projet, pour le meilleur comme pour le pire. Dans la pratique, il arrive que ce soit en effet un élu, voire le maire lui-même qui a eu l'idée (l'étincelle initiale), mais de l'idée à l'innovation il y a un grand pas à franchir. Les services municipaux vont la plupart du temps jouer un rôle crucial car ce sont eux qui ont la compétence technique et la connaissance intime du terrain ; et il n'est pas exclu que l'idée elle-même provienne d'un administratif, le génie du politique étant alors de savoir saisir cette opportunité (ou au contraire de l'écarter comme une fausse bonne idée, mais après l'avoir évaluée). Borins (2014) observe que ce sont les employés, les chefs de service et les administrateurs de niveau moyen qui sont le plus souvent à l'origine des idées

(2) Comme le soulignent Beaudet & Shearmur (2019, p. 68), la nouvelle gestion publique (*New Public Management*) tente, depuis les années 1980, « de reformater le secteur public pour en faire un avatar du secteur privé », mais elle fait l'objet de vives critiques : « beaucoup d'études récentes montrent que les employés du secteur public ne sont pas motivés de façon première par l'argent, même si une reconnaissance financière et des promotions demeurent des motivations secondaires ».

(3) La *Lettre du Financier Territorial* N°251 (février 2020) : « Vers un écosystème de politiques environnementales ».

(4) On peut faire un parallèle avec le domaine de la recherche fondamentale, où le chercheur qui fait une *découverte* souhaite être lu et sa découverte utilisée par d'autres (à condition d'être cité !). C'est ce qui fait toute la différence avec le domaine de la technologie où les inventeurs souhaitent protéger leur *invention*, contrôler la circulation de la connaissance afin de s'en approprier les bénéfices.

menant à l'innovation municipale. Il revient bien sûr aux élus de savoir instaurer une culture réceptive à l'innovation dans les services municipaux. Cette culture implique également d'être ouvert aux suggestions des habitants et des entreprises partenaires.

Quelques exemples d'innovations municipales au Québec

L'innovation municipale devrait logiquement se passer dans les domaines qui sont de la responsabilité de ces collectivités : voirie, traitement des eaux usées, distribution de l'eau potable, transports publics, loisirs, etc. Dans le cas des innovations primées depuis une quinzaine d'années au Québec, on trouve aussi des occasions spécifiques à certaines communes rurales, comme la production de gaz à partir de la biomasse ou une particularité climatique comme le déneigement.

* Prenons d'abord l'exemple de la ville de Trois Rivières qui a cherché à optimiser son parc de véhicules de déneigement grâce à un système informatisé. Cette innovation illustre bien la différence avec le secteur privé. Elle aurait pu aboutir au licenciement sec de 50 employés, mais que vaut l'économie financière réalisée si l'on met 50 citoyens au chômage ? La stratégie adoptée a consisté à introduire progressivement le nouveau système en laissant le temps que des emplois alternatifs se créent. Elle s'est faite aussi en dialogue avec les intéressés et la population.

* L'usine de production de gaz par biométhanisation de la Ville de Saint-Hyacinthe permet de transformer le contenu des bacs bruns des citoyens de 23 communes de la région ainsi que les résidus organiques de plusieurs entreprises agroalimentaires. On a aussi dans la foulée inauguré une première flotte de sept véhicules convertis au biogaz.

* Les « bornes sèches amovibles, ajustables et pivotantes » de la municipalité de Val-des-Monts : cet équipement a été conçu par un membre du Service de sécurité civile de la municipalité ; il est fabriqué par une entreprise locale. Comme la commune ne pouvait pas alimenter les pompiers à partir de bornes-fontaines et que l'installation de bornes sèches

Témoignage du maire de St Hyacinthe

En cherchant une solution économique et environnementale pour réduire nos coûts liés au transport et à la disposition des matières organiques, nous avons choisi de miser sur la biométhanisation. En 2010 Saint-Hyacinthe est devenue la première ville du Québec à produire du gaz naturel à partir de matières organiques et à utiliser ce dernier pour répondre à nos besoins énergétiques. Aujourd'hui notre usine occupe le 5^{ème} rang des plus importantes usines de ce genre au monde !

s'avérait complexe et coûteuse, l'idée est venue de développer une solution alternative avec des installations portatives capables de bénéficier du moindre point d'eau naturel proche du sinistre. Cet exemple d'innovation technique est intéressant car on est dans le cas de figure où il y a une véritable invention technique à la clé et où donc se pose la question du brevet. Le débat est complexe : il serait logique de déposer un brevet dans la mesure où il y a une entreprise privée qui produit le dispositif ; mais la collectivité ne souhaite pas tirer de l'argent

de cette idée innovante et préférerait qu'elle diffuse librement ; en revanche, il ne faudrait pas qu'un acteur privé imite le procédé et dépose le brevet pour demander ensuite une redevance à toutes les communes qui l'adopteraient !

* Le Centre multifonctionnel des Roses de la ville de Québec (arrondissement de Charlesbourg) : il s'agit de la réhabilitation du bâtiment d'une ancienne école en centre communautaire pour répondre aux besoins des gens du quartier (plutôt défavorisé), tout en construisant au-dessus du logement social. Ici l'innovation est en grande partie institutionnelle, car le projet passe par un montage juridique inusité dans le secteur municipal - une copropriété entre plusieurs partenaires. Obtenir les financements et les autorisations gouvernementales n'a pas été une mince affaire.

Conclusion

L'innovation municipale existe. On peut la rencontrer au Québec... et sans doute ailleurs aussi. La question est surtout de bien saisir ses spécificités pour la comprendre et pouvoir en faire la promotion. La province du Québec a eu la bonne idée de créer un prix qui, depuis quinze ans, fait connaître les projets des communes et stimule cette forme de créativité.

Le sujet est par ailleurs intéressant à analyser pour les chercheurs de diverses disciplines : les économistes y trouveront un nouvel exemple d'innovation et les géographes-aménageurs un modèle de développement des territoires. On a pu voir que les juristes ont aussi du travail à faire dans certains cas, où l'innovation bouscule particulièrement les cadres institutionnels. Ne faut-il pas également réfléchir à d'autres modes de protection que le brevet pour penser les *communs* ?

Ajoutons, avec Richard Shearmur, que la comptabilité municipale est très frileuse vis-à-vis des risques. Une innovation ratée dans le privé est vue comme un apprentissage. Une innovation municipale ratée fait rapidement scandale. Il est donc sage d'innover avec lenteur, mais lenteur ne veut pas dire immobilisme.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Barras, R. (1986), "Towards a theory of innovation in services", *Research Policy*, 15 (161-173).
- Beaudet, G., Shearmur, R. (2019), *L'innovation municipale. Sortir des sentiers battus*. Montréal, Québec : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Borins S. (2014), *The persistence of innovation in government : A guide for innovative public servants*, Washington DC: IBM center for the business of government.
- Gallouj, F. (1994), *Economie de l'innovation dans les services*, Paris : L'Harmattan.
- Héraud J-A., Kerr, F., Burger-Helmchen (2019), T., *Management créatif des systèmes complexes*, London : ISTE.
- Miles, I. (2005), "Knowledge-intensive business services: prospects and policies", *Foresight*, 7(6), (39-63).
- Muller, E., Zenker, A., Héraud, J-A. (2015), "Knowledge Angels: Creative individuals fostering innovation in KIBS - Observations from Canada, China, France, Germany and Spain", *Management International*, n°19 (201-218).

Crise Sanitaire

Les juridictions financières continuent d'assurer leurs missions (1)

A la suite des décisions annoncées par le Président de la République, la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes (CRC) ont adopté une organisation qui impose le travail à distance et permet le respect scrupuleux des règles de confinement et de restriction des déplacements.

Les audiences publiques ont été suspendues et toutes les procédures sont désormais dématérialisées.

Les juridictions financières continuent donc, jusqu'à nouvel ordre, d'assurer leurs missions de contrôle du bon emploi des deniers publics et d'information des citoyens.

Elles mèneront en particulier à bien, dans les délais fixés par la loi, les travaux débouchant sur des rapports ou des avis obligatoires, notamment : pour la Cour, le rapport sur l'exécution du budget 2019 de l'État et la certification de ses comptes ; pour les CRC, les avis budgétaires sur la gestion des collectivités territoriales à la demande des préfets.

L'ensemble des travaux d'instruction sont conduits avec le souci premier des administrations et organismes contrôlés, afin de ne pas induire de charges ou de contraintes qui viendraient gêner leurs missions, dans un contexte où l'action publique est désormais entièrement tournée vers la lutte contre l'épidémie de Coronavirus et vers la préservation de la santé et la sécurité de nos concitoyens.

Covid-19 : Notice explicative de l'ordonnance visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences

Pendant la durée de l'état d'urgence, afin de favoriser la continuité de l'action des collectivités territoriales et de leurs groupements, les exécutifs locaux exercent, par une délégation qui leur est confiée de plein droit par l'article 1^{er} de la présente ordonnance, la quasi-totalité des attributions que les assemblées délibérantes peuvent leur déléguer par délibération. Les exécutifs locaux se voient également chargés d'attribuer les subventions aux associations et de garantir les emprunts.

Pour consulter :

- Ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19
- Notice explicative de l'ordonnance visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux
- Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance

(1) Le message rédigé le 19 mars 2020 peut être téléchargé à l'adresse : <https://www.ccomptes.fr/fr/actualites/covid-19-les-juridictions-financieres-continuent-dassurer-leurs-missions>.

n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19

Coronavirus : les mesures adoptées par les Régions (2)

Les Régions de France sont en première ligne dans le combat contre le coronavirus. Dans cette crise historique, elles ont pris toutes leurs responsabilités en mobilisant en urgence tous leurs moyens disponibles, au service de nos concitoyens dans l'épreuve.

Depuis le premier jour, les Régions agissent en parfaite coordination avec le gouvernement et avec les services déconcentrés de l'Etat. Elles ont ajusté leurs mesures en temps réel à chaque étape de la crise, faisant monter en puissance leurs dispositifs.

Dans le même temps, elles ont dû réorganiser en urgence leurs services, pour protéger leurs agents, et assurer la continuité du service public dans le contexte exceptionnel du confinement, en vigueur depuis le 17 mars 2020.

Santé, éducation, formation, économie, agriculture, transports, environnement, culture, fonds européens... : toutes les politiques des Régions sont frappées de plein fouet par l'épidémie, et ont fait l'objet de mesures sectorielles adoptées en urgence, grâce à des procédures accélérées.

Le coût global de ces mesures est en cours d'estimation.

Aides d'Etat et coronavirus (3)

La Commission européenne a adopté un cadre temporaire afin de permettre aux États membres d'exploiter pleinement la flexibilité prévue par les règles en matière d'aides d'État pour soutenir l'économie dans le contexte de la flambée de COVID-19. Parallèlement aux nombreuses autres mesures de soutien auxquelles les États membres peuvent recourir dans le cadre des règles en matière d'aides d'État, le cadre temporaire permet aux États membres de garantir la disponibilité de liquidités suffisantes pour les entreprises de tous types et de préserver la continuité de l'activité économique pendant et après la flambée de COVID-19.

Margrethe Vestager, vice-présidente exécutive chargée de la politique de concurrence, s'est exprimée en ces termes : « *Les répercussions économiques de la flambée de COVID-19 sont considérables. Nous devons agir rapidement pour maîtriser les conséquences autant que possible. Et nous devons agir de manière coordonnée. Ce nouveau cadre temporaire permet aux États membres d'exploiter pleinement la flexibilité prévue par les règles en matière d'aides d'État pour soutenir l'économie en ces temps difficiles.* »

Fondé sur l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le cadre temporaire des aides d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte

(2) Le détail des mesures adoptées par les 18 Régions peut être téléchargé à l'adresse : <http://regions-france.org/actualites/actualites-nationales/coronavirus-mesures-adoptees-regions-17-avril-2020/>

(3) Pour en savoir plus, voir le lien : https://ec.europa.eu/france/news/20200320/regime_aides_etat_covid_19_fr.

de la flambée de COVID-19 reconnaît que l'ensemble de l'économie de l'UE est confronté à une perturbation grave. Pour y remédier, le cadre temporaire prévoit cinq types d'aides :

- aides sous forme de subventions directes, d'avantages fiscaux sélectifs et d'avances remboursables : les États membres auront la possibilité de mettre en place des régimes accordant jusqu'à 800 000 euros à une entreprise pour lui permettre de faire face à ses besoins de liquidités urgents ;
- aides sous forme de garanties sur les prêts contractés par des entreprises auprès des banques : les États membres pourront fournir des garanties publiques pour faire en sorte que les banques continuent d'accorder des prêts aux clients qui en ont besoin ;
- aides sous forme de prêts publics bonifiés octroyés aux entreprises : les États membres pourront accorder des prêts à des taux d'intérêt réduits aux entreprises. Ces prêts peuvent aider les entreprises à couvrir leurs besoins immédiats en fonds de roulement et en investissements ;
- aides sous forme de garanties pour les banques qui acheminent les aides d'État vers l'économie réelle : certains États membres envisagent de s'appuyer sur les capacités de prêt existantes des banques et de les utiliser pour acheminer le soutien vers les entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises. L'encadrement précise que ce type d'aide est considéré comme une aide directe aux clients des banques, non aux banques elles-mêmes, et fournit des orientations sur la manière de limiter au minimum les distorsions de concurrence entre banques ;
- aides sous forme d'assurance-crédit à l'exportation à court terme : l'encadrement prévoit également davantage de souplesse quant à la manière de démontrer que les risques ne sont pas cessibles dans certains pays, ce qui permet aux États membres de fournir une assurance-crédit à l'exportation lorsque cela est nécessaire.

Compte tenu de la taille limitée du budget de l'Union, l'essentiel de la réaction viendra des budgets nationaux des États membres. Le cadre temporaire aidera à cibler le soutien à l'économie, tout en limitant les conséquences négatives sur l'équité des conditions de concurrence au sein du marché unique.

Le cadre temporaire comporte donc un certain nombre de garde-fous. Par exemple, il rattache les prêts ou les garanties bonifiées en faveur des entreprises à l'échelle de leur activité économique, par référence à leur masse salariale, à leur chiffre d'affaires ou à leurs besoins de liquidités, ainsi qu'à l'utilisation du soutien public pour couvrir des besoins en fonds de roulement ou des besoins d'investissement. Les aides devraient, par conséquent, aider les entreprises à surmonter la récession et à préparer une reprise durable.

Le cadre temporaire complète les nombreuses autres possibilités dont disposent déjà les États membres pour atténuer les effets socio-économiques de la flambée de COVID-19, conformément aux règles de l'UE en matière d'aides d'État. Le 13 mars 2020, la Commission a adopté une communication relative à une réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19 qui expose ces possibilités. Par exemple, les États membres peuvent prévoir des adaptations d'effet général en faveur des entreprises (par exemple, différer le paiement

des taxes et des impôts ou subventionner le chômage partiel dans tous les secteurs), qui ne relèvent pas des règles en matière d'aides d'État. Ils peuvent également accorder une indemnisation aux entreprises pour les dommages subis en raison de la flambée de COVID-19 et directement causés par celle-ci. Une telle mesure peut être utile pour soutenir les secteurs particulièrement touchés, comme les transports, le tourisme, l'hôtellerie et la restauration et le commerce de détail.

Le cadre sera en place jusqu'à la fin du mois de décembre 2020. Afin de garantir la sécurité juridique, la Commission évaluera avant cette date s'il est nécessaire de le prolonger.

Covid 19 : orientations comptables pertinentes ⁽⁴⁾

La publication sur les questions et réponses (Q-A) est publiée par le personnel du Conseil international des normes comptables du secteur public® (IPSASB) afin de donner un aperçu des questions d'information financière liées aux réponses du gouvernement COVID-19, ainsi que des normes comptables du secteur public international (IPSASTM) et d'autres orientations pertinentes.

« L'objectif de ce document est d'indiquer les implications comptables des initiatives gouvernementales liées au COVID-19, y compris la façon dont l'IPSAS et d'autres directives de l'IPSASB traitent des transactions et des événements qui surviennent en raison de la pandémie. »

Cette publication ne constitue pas une déclaration faisant autorité de l'IPSASB, ni l'intention de modifier, ni de passer outre aux exigences de l'IPSAS existant ou de fournir d'autres directives de mise en œuvre. Cette publication n'est pas destinée à être exhaustive et ne remplace pas l'IPSAS. Elle met en lumière les questions qui peuvent être rencontrées à la suite du COVID-19 et des réponses juridictionnelles connexes à la lutte contre la pandémie. Bien qu'il ne soit pas exhaustif, il identifie un certain nombre d'IPSAS qui peuvent s'appliquer afin de saisir les conséquences économiques des différents types d'opérations. Elle ne fait référence à aucune transaction spécifique, et elle n'est pas destinée à être utilisée comme orientation d'application ou de mise en œuvre. Les modalités de transactions spécifiques peuvent être très complexes et de grande envergure.

La contribution des collectivités au fonds de solidarité ⁽⁵⁾

Une circulaire signée par Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités, et Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, précise les modalités de contribution des collectivités au fonds de solidarité à destination des TPE, PME, artisans, commerçants, indépendants particulièrement touchés par les conséquences économiques, financières et sociale de la crise sanitaire.

Sur son montant de 7 Mds d'euros inscrit dans le projet de loi de finances rectificative 2 (en augmentation de plus de 5 Mds en quelques semaines), 500 M d'euros proviennent des

(4) Rédigé en anglais, le guide est accessible à l'adresse : <https://www.ipsasb.org/publications/covid-19-relevant-ipsasb-accounting-guidance>.

(5) Voir sur le sujet l'article de la gazette des communes à l'adresse : <https://www.lagazettedescommunes.com>

régions, soit 7 % du total. Les régions ont en effet annoncé le 10 avril dernier le doublement de leur participation aux fonds.

La circulaire indique, après de nombreuses demandes en ce sens, que les versements des collectivités territoriales et de leurs groupements constituent, par dérogation exceptionnelle et temporaire, aux règles budgétaires et comptables en vigueur⁽⁶⁾, des dépenses d'investissement, et plus précisément, des subventions d'équipement versées. Ces opérations ne sont pas éligibles au fonds de compensation de la TVA (FCTVA).

Un modèle de convention-type entre l'Etat et la collectivité est fourni en annexe. A ce titre, la circulaire rappelle que conformément à l'ordonnance du 25 mars relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19, et sauf délibération contraire de l'organe délibérant, les exécutifs locaux peuvent signer cette convention sans avoir adopté au préalable une délibération de l'organe délibérant.

Revue de presse

Dossier sur la fiscalité locale

Le numéro 2 de la revue *Gestion et Finances Publiques* livre notamment un dossier sur la fiscalité locale et une étude sur la notion de préjudice financier en dépenses⁽⁷⁾.

Dossier sur la fiscalité locale

Le dossier sur la fiscalité locale rend compte des actes du colloque « La fiscalité locale : regards comparatifs » qui s'est tenu à Lyon le 10 octobre 2019. D'autres contributions détachées de ce compte-rendu complètent le dossier sur la fiscalité locale.

Etienne Douat, professeur agrégé de droit public, établit la synthèse des travaux⁽⁸⁾ menés dans le cadre du colloque. L'auteur rappelle les bases constitutionnelles dans les différents pays, puis présente la fiscalité locale en France, et termine enfin sur la place capitale de l'État au sein du système des finances locales. Sur ce dernier point, l'analyse est pénétrante autour de cinq arguments :

- L'État assure le recouvrement des impôts locaux grâce au réseau de la DGFIP,
- L'État est le premier contribuable local,
- L'État module les ressources locales grâce à la péréquation,
- La fiscalité transférée complète et remplace les impôts locaux,

(6) La circulaire n°INTB0200059C du 26 février 2002 relative aux règles d'imputation des dépenses du secteur public local est accessible à l'adresse : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/circulaire-n°intb0200059c-26-fevrier-2002-relative-aux-regles-dimputation-des-depenses-secteur-pub-0>. Rappelons que le comptable public devrait contrôler la correcte imputation budgétaire. Par dérogation, face à la crise sanitaire, il n'est plus tenu de le faire (voir LFT d'avril 2020, pp. 20 et 21).

(7) Le n° 2 de la revue *Gestion et finances publiques* est accessible, gratuitement, en ligne, à l'adresse : <https://gfp.revuesonline.com/articles/lvgrp/abs/2020/02/contents/contents.html>.

(8) Le texte complet de la synthèse peut être téléchargé à l'adresse : <https://gfp.revuesonline.com/articles/lvgrp/pdf/2020/02/lvgrp20202p80.pdf>.

- L'effet induit des décisions de l'État sur les collectivités territoriales.

En conclusion de sa synthèse, Etienne Douat signale cinq questions en suspens :

- Le Conseil constitutionnel va-t-il enfin prendre parti pour défendre la libre administration des collectivités territoriales lorsque l'État supprime la fiscalité locale ?
- Le droit souple ne va-t-il pas se développer avec la multiplication des dispositions contractuelles et plus largement des instructions données quelquefois par mail ?
- La fiscalité écologique ne va-t-elle pas entrer en toute légitimité dans la fiscalité locale ?
- Le particularisme des Outre-Mers français peut-il être remis en cause par l'Europe et la construction européenne ?
- Va-t-on trouver une assiette acceptable pour l'impôt local ?

Des articles détachés des actes du colloque complètent le dossier consacré à la fiscalité locale. Parmi eux, il convient de noter les contributions de :

- Paul Hernu, conseiller-maître honoraire de la Cour des comptes, intitulée « Réforme de la fiscalité directe locale : attention à la taxe foncière sur les propriétés bâties due par les entreprises ». L'auteur avance que le poids de l'imposition des entreprises à la taxe foncière sur les propriétés bâties est sous-estimé et risque de s'amplifier après la suppression de l'essentiel de la taxe d'habitation. Cette augmentation d'un impôt de production pénaliserait les entreprises, notamment les entreprises petites et moyennes implantées hors des métropoles ;
- Marc et Olivier Wolf, respectivement maire honoraire de Mons-en-Baroeul et directeur général des services de la ville de Bondy, intitulée « La suppression de la TH, point d'arrivée ou nouveau départ de la décentralisation ». Les auteurs soutiennent que la suppression de la taxe d'habitation s'inscrit dans la réduction progressive de l'autonomie fiscale des collectivités mais aura des effets inattendus sur de multiples aspects de la gestion financière locale. Il faudra donc poursuivre la transformation de la fiscalité locale, soit par l'achèvement de la reprise en mains des finances des collectivités par l'État, soit par une reconstruction de l'autonomie fiscale du bloc communal autour d'impôts territorialisés.

La notion de préjudice financier en dépenses

S'agissant de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, la revue *Gestion et Finances Publiques* livre une étude remarquable sur la notion de préjudice financier en dépenses.

Dans deux arrêts de section du 6 décembre 2019, le Conseil d'État, juge de cassation, a précisé les grandes lignes de la notion de préjudice financier dans le cadre du contrôle de la régularité des dépenses publiques qui incombe aux comptables publics.

Sont publiés les deux arrêts du Conseil d'État, les conclusions du rapporteur public M. Duthillet de Lamothe et une note du professeur Xavier Vandendriessche. La conclusion de ce dernier mérite d'être citée : « De ce qui précède résulte un sentiment ambivalent qui nécessite très certainement de

réfléchir, une fois encore, à l'évolution des textes applicables s'agissant de la responsabilité du comptable et, plus largement, du gestionnaire public.

Tout d'abord, l'introduction de la notion de préjudice financier en 2011, pour salubre qu'elle ait été, a entraîné un surcroît de complexité, laquelle ne fait jamais bon ménage avec l'État de droit : le manquement commis par le comptable sera ainsi plus ou moins « puni » en fonction de sa gravité (vices substantiels ou irrégularités formelles) ; et l'on reste arc-bouté sur la distinction entre un comptable seulement chargé d'assurer la « régularité » des opérations sans jamais se prononcer sur leur « légalité ». Outre le fait que cette distinction est souvent extrêmement difficile à réaliser, elle aboutit à des situations parfaitement ubuesques : comme l'indique M. Duthelliet de Lamothe dans ses conclusions, « les contrôles du comptable peuvent le conduire à s'interroger sur certaines questions de légalité (...) mais au-delà des contrôles comptables, la dépense décidée par l'ordonnateur doit être payée, même si elle n'est pas due, même si elle est illégale. L'ordonnateur engage sa responsabilité propre, et le comptable n'a pas pour mission de se faire le censeur de ses choix ».

Cette survalorisation du rôle de l'ordonnateur pourrait se concevoir dans un système où l'absence de responsabilité de l'un (le comptable) était compensée par la responsabilité de l'autre (l'ordonnateur). Or, chacun sait que tel n'est pas le cas, le système retenu aboutissant ainsi à l'application « régulière » de décisions illégales, sans que nul n'en assume la responsabilité.

Au final, en l'état actuel du droit, la volonté de l'ordonnateur, magnifiée par le rapporteur public, ne peut être l'alpha et l'omega de notre système de gestion publique. »

Palmarès de la gestion des plus grandes villes (la suite) ⁽⁹⁾

Après la publication le mois dernier des principaux indicateurs de gestion des 80 plus grandes villes de France ⁽¹⁰⁾, la Fondation iFRAP a décidé d'étendre son périmètre en publiant les résultats pour les 300 villes suivantes. Il s'agit des communes comptant entre 23 000 à 64 000 habitants.

La méthodologie utilisée est identique : elle s'appuie sur les comptes administratifs des villes et de leur intercommunalité (y compris les budgets annexes) et agrège, au prorata de la population, les données en euros par habitant pour les dépenses réelles de fonctionnement, les dépenses de personnel, la dette, les impôts totaux et les impôts locaux. La situation est examinée au début du mandat, en 2014, puis en 2018. Pour l'investissement, nous avons retenu une moyenne sur le mandat 2014-2018. Les villes ont été assemblées par groupes de 50 pour présenter des situations à peu près comparables.

Les notes sont calculées à partir des écarts à la moyenne de chaque groupe de 50. La note présentée est celle de 2018 (plus la note est élevée, plus la dépense, la dette ou les impôts sont faibles ; c'est l'inverse pour l'investissement). Cette méthodologie originale est incontournable tant le rôle

des intercommunalités s'est renforcé, particulièrement en matière d'investissement et de gestion des services publics locaux.

- Villes entre 49 900 et 64 800 habitants : Sartrouville, première avec la note de 14,2
- Villes entre 41 500 et 49 900 habitants : Saint-Laurent du Maroni en tête avec 14,7, devant Saint-Germain en Laye, avec 14,3
- Villes entre 34 000 et 41 500 habitants : Neuilly-sur-Marne, première avec 15,8
- Villes de 29 700 à 34 000 habitants : Orange en tête avec 13,7, juste devant Villemomble avec 13,6
- Villes de 26 300 à 29 700 habitants : Alençon en tête avec 15,7
- Villes de 23 600 à 26 300 habitants : Sevremoine et Beau-preau-en-Mauges, à la première place avec 16,5.

(9) L'étude peut être consultée à l'adresse : <https://www.ifrap.org/impact-du-programme/bilan-des-communes-municipales-2020>.

(10) Voir les classements financiers avant les élections municipales de 2020 in LFT de mars 2020, pp. 13 à 17.



BULLETIN D'ABONNEMENT



LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

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

Abonnement 1 an :

- 11 numéros,
 - 1 ou 2 fiches techniques par numéro
 - l'accès au site www.financierterritorial.fr
- au prix de **509 € TTC**

Ci-joint mon règlement par :

- Chèque à l'ordre d' **INFODIUM**
- Mandat administratif/à réception de facture

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

Infodium - SAS au capital de 4 200 euros - Siret : Paris B 494 345 309 00038
69, avenue des Ternes 75017 Paris - tél : 09 81 07 95 76 - Tarif applicable du 1^{er} Janvier 2020 au 31 Décembre 2020.

Raison sociale :

Nom : Prénom :

Fonction :

Adresse :

.....

.....

Code Postal : Ville :

Téléphone : Fax :

E-mail (**Obligatoire**) :

Cachet/Date/Signature

FICHE TECHNIQUE

Le bon usage des concepts, des agrégats et des ratios dans l'analyse financière rétrospective et prospective des collectivités locales

Par Paul HERNU

SOMMAIRE

La définition des concepts et des agrégats financiers.

Les ratios financiers à utiliser dans l'analyse.

La trame de l'analyse financière rétrospective.

L'analyse bilancielle de la collectivité locale.

La technique d'analyse financière des collectivités locales a été complexifiée ces dernières années sous l'effet de plusieurs évolutions. Parmi celles-ci on peut citer l'évolution de la structure des ressources induite par les réformes de la fiscalité locale, les fortes évolutions du paysage intercommunal et les obligations renforcées de gestion financière prospective.

Le bon usage ou les bonnes pratiques en matière d'analyse financière des collectivités locales requièrent la prise en compte de cette complexité. Mais cette analyse ne saurait faire fi, en amont, d'une définition rigoureuse des concepts, des agrégats et des ratios utilisés sur ses deux versants rétrospectif et prospectif, tant il est vrai que l'un ne peut aller sans l'autre pour le rendu d'un juste diagnostic financier, *a fortiori* dans un contexte financier contraint et incertain.

En complément à ces deux versants de l'analyse financière, il est utile d'ajouter une analyse bilancielle, même si ce type d'analyse n'étudie pas des enjeux ou des risques financiers de même nature et de même importance que ceux auxquels sont confrontées les entreprises.

La définition des concepts et des agrégats financiers.

• Les notions de flux financiers réels et de flux comptables « pour ordre ».

Les flux comptables comportent, à la fois, des flux financiers réels et des flux comptables dits « pour ordre ».

Les flux financiers réels correspondent à des recettes encaissables et à des dépenses décaissables et se traduisent, à des échéances plus ou moins éloignées, par des mouvements de trésorerie.

Les flux comptables pour ordre reflètent la prise en compte, par exemple, des amortissements, des provisions, des variations de stocks, ou des plus ou moins-values de cession. Ces flux ne débouchent pas sur un mouvement de trésorerie, mais ont pour objet, conformément à l'objectif d'intégration progressive des normes comptables du Plan Comptable Général aux normes comptables des collectivités locales, de présenter une image la plus fidèle possible de leur situation bilancielle et patrimoniale.

A cet égard, il convient d'observer que, par convention, les flux comptables utilisés dans l'analyse financière des collectivités locales ne prennent en considération que les flux financiers réels et excluent les flux comptables pour ordre. Au demeurant, il s'agit là d'une simplification utile et bienvenue dans la mesure où les opérations d'ordre ne sont que des jeux d'écritures qui s'équilibrent en dépenses et en recettes et n'ont donc pas d'incidence sur le montant des soldes financiers pris en compte dans l'analyse.

Dans celle-ci, les agrégats utilisés sont donc exclusivement les recettes et les dépenses de fonctionnement et d'investissement dites « réelles ».

• La composition des agrégats utiles à l'analyse.

Le tableau présenté page 3 illustre la composition des agrégats de l'analyse définis en flux financiers réels, applicables à l'analyse financière des communes et des EPCI à fiscalité propre, des départements et des régions.

Ce tableau présente un certain nombre de particularités.

Les particularités liées à l'exclusion des opérations d'ordre.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, sont exclues

les dépenses imputées aux comptes 675 et 676 relatives à la valeur nette comptable et aux plus-values de cession des actifs. Sont également exclues les dépenses au compte 68 relatives aux dotations annuelles aux amortissements et aux provisions.

Du côté des recettes de fonctionnement, sont exclues les recettes imputées aux comptes 775 et 776 ayant trait au produit et aux moins-values de cession des actifs, ainsi que celles inscrites au compte 777 relatives à la quote-part annuelle des subventions d'investissement imputée au compte de résultat et au compte 78 pour enregistrer les reprises d'amortissements et de provisions antérieurement constitués.

Les dépenses d'investissement excluent les dépenses pour ordre au compte 1027 pour les mises à disposition de biens immobiliers, aux comptes 10229, 139 pour les reprises de quotes-parts de dotations ou de subventions d'investissement en recette du compte de résultat, au compte 269 et 279 pour la partie non appelée et non libérée de titres de participation ou immobilisés souscrits et au compte 2768 pour les produits financiers courus et non échus à rattacher aux produits de fonctionnement de l'exercice. Par ailleurs, les recettes d'acomptes ou d'avances versés, enregistrées au crédit des comptes 236, 237 et 238 sont à soustraire des dépenses du compte 23.

S'agissant de la rubrique relative aux remboursements d'emprunt, sont exclues les dépenses pour ordre aux comptes 1645 pour les remboursements temporaires d'emprunts, 1688 pour la contrepassation des intérêts courus et non échus d'emprunts rattachés aux frais financiers de l'exercice précédent et 169 pour les primes de remboursement des obligations. Il convient aussi de s'assurer que les dépenses du compte 16 ne sont pas impactées par les opérations de gestion active de la dette en veillant à ce que soient équilibrées et donc neutres sur le montant desdites dépenses, comme sur les recettes, les opérations enregistrées au compte 16449, afférentes à l'option de tirage sur une ligne de trésorerie offerte par certains contrats d'emprunts, et au compte 166 pour relater le refinancement d'emprunts renégociés.

De la même façon, se trouvent exclues des flux financiers réels les recettes pour ordre aux comptes 1027, 10229, 139, 269, 2768, 279 quand il est mis fin aux opérations ayant fait l'objet de dépenses pour ordre de même nature.

Enfin, les recettes d'emprunts excluent, par symétrie des dépenses pour ordre, les recettes pour ordre aux comptes 1645, 1688 et 169 et, de la même façon que pour les remboursements d'emprunts, neutralisent l'impact des recettes et des dépenses aux comptes 16449 et 166 relatives à la gestion active de la dette.

	Communes et EPCI à fiscalité propre		Départements		Régions	
	M14	M57	M52	M57	M71	M57
Total des dépenses de fonctionnement	Débit net des comptes de Classe 6 (Sauf 675, 676, 68 et 65541 pour les Communes dans la MGP)	Débit net Classe 6 (Sauf 675, 676 et 68)	Débit net Classe 6 (Sauf 675, 676 et 68)		Débit net Classe 6 (Sauf 675, 676 et 68)	
Achats et charges externes	Débit net des comptes 60 (Sauf 6031), 61, 62 (Sauf 621)		Idem		Idem	
Dépenses de personnel	Débit net des comptes 621, 631, 633 et 64		Idem		Idem	
Dépenses d'intervention	Débit net des comptes 655,657 (Sauf 65541 pour Communes MGP)	Débit net des comptes 651, 652, 655, 656 et 657	Débit net des comptes 651, 652, 655, 656 et 657		Débit net des comptes 651, 655, 656 et 657	Débit net des comptes 651, 652, 655, 656 et 657.
Frais financiers	Débit net du compte 66		Idem		Idem	
Autres dépenses de fonctionnement	Différence entre le total des dépenses de fonctionnement et les dépenses comprises dans les agrégats précités		Idem		Idem	
Total des recettes de fonctionnement	Crédit net des comptes de Classe 7 (Sauf 775, 776, 777, 78) et débit du compte 65541 à porter en moindres recettes pour les communes en MGP		Idem		Idem	
Impôts locaux	Crédit net des comptes 731, 732, 7391, 7392 et 65541 en moindres recettes pour communes MGP et 74752 pour EPT en MGP	Crédit net des comptes 731 et 7391	Crédit net des comptes 731 et 7391		Crédit net des comptes 731 et 7391	
Fiscalité reversée (retracée en moindres recettes pour les GFP et en recettes pour les communes)	Crédit net des comptes 7321, 7328, 73928 et débit des comptes 65541 pour communes en MGP et 74752 pour EPT en MGP	Crédit net des comptes 7321, 7328, 73921, 73928	Crédit net des comptes 7321, 7328, 73921, 73928		Crédit net des comptes 7321, 7328, 73921, 73928	
Autres impôts et taxes	Crédit net des comptes 733, 734, 735, 736, 737, 738, 7394, 7396 et 7398	Crédit net des comptes 732, 733, 734, 735, 738, 7392, 7394 et 7398	Crédit net des comptes 732 à 738, 7397 et 7398	Crédit net des comptes 732 à 738, 7392, 7394 et 7398	Crédit net des comptes 732, 734, 735, 736, 737, 738, 7397 et 7398	Crédit net des comptes 732 à 738, 7392, 7394 et 7398
Concours de l'Etat	Crédit net des comptes 741, 742, 744, 745, 746 et 7483	Crédit net des comptes 741, 742, 743, 744, 745, 746 et 7483	Crédit net des comptes 741, 744, 746 et 7483	Crédit net des comptes 741, 742, 743, 744, 745, 746 et 7483	Crédit net des comptes 741, 744, 745, 746 et 7483	Crédit net des comptes 741, 742, 743, 744, 745, 746 et 7483
Subventions et participations reçues	Crédit net des comptes 747, 748 (Sauf 7483 et sauf 74752 pour les EPT de la MGP).	Crédit net des comptes 747, 748 (Sauf 7483 et 7486)	Crédit net des comptes 747, 748 (Sauf 7483)		Crédit net des comptes 747, 748 (Sauf 7483)	
Ventes de biens et services	Crédit net des comptes 70		Idem		Idem	
Autres recettes de fonctionnement	Différence entre le total des recettes de fonctionnement et les recettes comprises dans les agrégats précités		Idem		Idem	
Total des dépenses d'investissement	Débit des comptes 102, 13, 20, 21, 23, 26, 27, 454, 456, 458, 481 (Sauf 1027, 10229, 139, 269, 2768, 279) - Crédit des comptes 237 et 238.	Débit des comptes 102, 13, 20, 21, 23, 26, 27, 454, 455, 481 (Sauf 1027, 10229, 139, 269, 2768) - Crédit des comptes 236, 237, 238	Débit des comptes 102, 13, 20, 21, 23, 26, 27, 454, 455, 458, 481 (Sauf 1027, 10229, 139, 269, 2768) - Crédit des comptes 236, 237 et 238			
Dépenses d'équipement	Débit des comptes 20 (Sauf 204), 21, 23 - Crédit des comptes 236, 237 et 238		Idem		Idem	
Subventions d'investissement versées	Débit du compte 204		Idem		Idem	
Autres dépenses d'investissement	Différence entre le total des dépenses d'investissement et les dépenses comprises dans les agrégats précités		Idem		Idem	
Remboursements d'emprunts	Débit du compte 16 (Sauf 1645, 1688, 169) - gestion active de la dette = (Débit 16449/ Crédit 16449) + (Débit 166/crédit 166)		Idem		Idem	
Total des recettes d'investissement (Hors emprunts)	Crédit des comptes 102, 13, 20, 21, 231, 232, 26, 27, 454, 456, 458 (Sauf 1027, 10229, 139, 269, 279, 2768) + Crédit net des comptes 103 et 775	Idem, (Sauf Crédit au compte 455 au lieu du compte 456)	Idem (Sauf Crédit au compte 455 au lieu du compte 456)		Idem (Sauf Crédit au compte 455 au lieu du compte 456)	
FCTVA	Crédit du compte 10222		Idem		Idem	
Dotations et subventions reçues	Crédit du compte 102 (Sauf 1027, 10222, 10229) + Crédit du compte 13 (Sauf 139)		Idem		Idem	
Autres recettes d'investissement	Différence entre le total des recettes d'investissement hors emprunts et les recettes comprises dans les agrégats précités		Idem		Idem	
Recettes d'emprunts	Crédit du compte 16 (Sauf 1645, 1688, 169) - Gestion active de la dette (voir ci-dessus)		Idem		Idem	
Encours de dette	Solde créditeur du compte 16 (Hors 1688 et 169)		Idem		Idem	

Les particularités relatives aux flux financiers échangés dans le cadre de l'intercommunalité ou entre collectivités territoriales.

Pour prendre en compte les flux financiers de l'intercommunalité entre communes faisant partie de la Métropole du Grand Paris (MGP) et entre ces communes et leur Etablissement Public de Territoire (EPT), ont été ouverts les comptes 65441 et 74752.

Ainsi, les contributions enregistrées au compte 65441, versées par les communes à la MGP, par l'intermédiaire d'un fonds de compensation, sont-elles prises en compte, non pas dans leurs dépenses d'intervention, mais en moins dans les recettes de la rubrique des impôts locaux. Les sommes enregistrées au compte 74752 prennent en compte les flux financiers entre les communes de la MGP et leur EPT, en plus ou en moins dans les recettes d'impôts locaux des EPT selon que la contribution des communes est positive ou, au contraire, que l'EPT procède à un reversement de fiscalité aux communes membres. Dans le cas de recette positive de l'EPT au compte 74752, celle-ci est déduite des recettes de la rubrique « Subventions et participations » de l'EPT au titre du compte 747.

Par ailleurs et d'une manière plus générale, hors les flux financiers tenant aux particularités de la MGP, les mouvements de fiscalité reversée entre collectivités territoriales ou entre collectivités et EPCI à fiscalité propre, sont enregistrés dans les sous-comptes des comptes 732 et 739 (7321, 7328, 73921 et 73928).

Les ratios financiers à utiliser dans l'analyse.

• Les deux types de ratios financiers.

Si les usages relatifs à la définition et à l'emploi des agrégats financiers sont assez homogènes, il n'en est pas tout à fait de même pour l'utilisation des ratios financiers.

Il existe, en effet, deux types de ratios financiers : les ratios exprimés en euros par habitant et les ratios portant sur les soldes financiers.

On peut observer que, dans de nombreux cas, malgré la convention applicable en la matière, les analyses financières utilisent largement, voire exclusivement, les ratios par habitant, ce qui, en soi, n'est pas critiquable. Tout dépend, en effet, de l'objectif assigné à l'analyse.

Si cet objectif consiste à mesurer le poids ou la structure des dépenses ou des recettes, ou le niveau de l'endettement, à un moment donné ou à travers leur évolution dans le temps, les ratios par habitant peuvent être considérés comme pertinents.

Par contre, si l'objectif de l'analyse consiste à apprécier les caractéristiques ou les conditions de réalisation de l'équilibre financier, à un moment donné ou à travers leur évolution dans le temps, alors les ratios de soldes financiers doivent être privilégiés. Au surplus, ce type de ratios est celui qui permet le plus sûrement les comparaisons pertinentes entre collectivités de même strate démographique, ce qui n'est pas toujours le cas des ratios par habitant.

• Les ratios réglementaires du code général des collectivités territoriales (CGCT).

En application des articles du CGCT, R 2313-1 pour les communes, R 3313-1 pour les départements, R 4313-1 pour les régions et R 5211-15 pour les EPCI à fiscalité propre, onze ratios, dont six calculés en euros par habitant et cinq calculés sous la forme de rapports d'agrégats financiers, doivent obligatoirement être publiés en annexe des documents budgétaires des collectivités ou EPCI comprenant une population de 3 500 habitants et plus.

1. Les ratios financiers du CGCT calculés en euros par habitant.

Pour tous les ratios par habitant, la population de référence est la population totale recensée par l'INSEE, comprenant la population municipale et la population comptée à part. Cette population est donc différente de celle prise en compte pour le calcul des dotations aux collectivités locales, dite « population DGF », qui incorpore en sus les habitants des résidences secondaires.

Les six ratios financiers calculés en euros par habitant sont les suivants :

a) Dépenses réelles de fonctionnement / Population.

Dans les dépenses sont exclues les dépenses de travaux en régie transférées en dépenses d'investissement au moyen d'une recette de fonctionnement pour ordre au compte 72.

b) Produit des impositions directes / Population.

Le ratio, prévu par le CGCT, porte sur les impositions comprenant le produit de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la cotisation économique territoriale (en remplacement de la taxe professionnelle). Un deuxième ratio, non prévu par le CGCT, peut aussi rapporter le produit net des impositions directes à la population, mais en tenant compte de l'incidence des prélèvements pour reversements de fiscalité, ou de la fiscalité reversée aux communes par les EPCI à fiscalité propre.

c) Recettes réelles de fonctionnement / Population.

Ces recettes comprennent l'ensemble des flux financiers réels en fonctionnement.

d) Dépenses d'équipement brutes / Population.

Ces dépenses incorporent toutes celles qui sont enregistrées en dépenses d'équipement aux comptes 20 (sauf les subventions d'équipement au compte 204), 21, 23 (moins les crédits aux comptes 236, 237 et 238), et les travaux réalisés pour le compte de tiers enregistrés aux comptes 454, 455, 456 et 458.

e) Encours de la dette d'emprunt / Population.

L'encours de la dette est constitué par le capital des emprunts restant dû au 31 décembre de l'exercice, illustré par le solde du compte 16 calculé après retraitement des opérations d'ordre (voir ci-dessus).

f) Dotations globales de fonctionnement / Population.

Le numérateur du ratio prend en compte la recette enregistrée au compte 741.

En résumé et comme précisé ci-dessus, ces six ratios calculés en euros par habitant ne disent rien, par eux-mêmes, des conditions de réalisation de l'équilibre financier d'une

collectivité, tout au moins pas directement. Ainsi, les dépenses de fonctionnement par habitant peuvent être relativement faibles dans une collectivité en raison de l'importance des services publics privatisés ou, plus généralement du mode d'organisation des services. De même les recettes fiscales par habitant peuvent être relativement peu élevées, non pas en raison de taux d'imposition modérés, mais de faibles bases d'imposition par habitant. Il est donc très délicat, voire déconseillé, d'utiliser ce type de ratios pour procéder à des comparaisons entre collectivités, y compris au sein d'une même strate démographique.

2. Les ratios du CGCT calculé sous la forme de rapports d'agrégats financiers.

Pour les collectivités de 10 000 habitants et plus, cinq ratios supplémentaires sont prévus par le CGCT :

a) Dépenses de personnel / Dépenses réelles de fonctionnement.

La masse salariale comprenant les rémunérations, les charges sociales et fiscales de l'ensemble du personnel propre et extérieur à la collectivité est rapportée au total des dépenses réelles de fonctionnement. En tant que tel, ce ratio ne dit rien directement sur l'importance relative des charges de personnel de la collectivité, dans le cas, par exemple, où d'importants services publics sont privatisés ou de services mutualisés dans le cadre de l'intercommunalité.

Toutefois, ces dépenses de personnel constituent, en elles-mêmes, un élément majeur de rigidité dans les dépenses de la collectivité. Elles peuvent alors être prises en compte pour le calcul d'un ratio plus significatif en vue d'apprécier son équilibre financier à travers les marges de manœuvre exprimées par le coefficient de rigidité des charges de structure, calculé en rapportant les charges de personnel, de frais financiers et de participations ou de contingents obligatoires au total des recettes réelles de fonctionnement.

b) Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal.

Avant la suppression de la taxe professionnelle à compter de 2011, ce coefficient s'exprimait par le rapport entre, d'une part, le produit des impositions directes de la collectivité, d'autre part, son potentiel fiscal correspondant simplement au produit obtenu par l'application à ses bases nettes d'imposition du taux moyen national calculé pour chacune des impositions.

Le remplacement de la taxe professionnelle par de nouveaux impôts, les transferts de fiscalité opérés par l'Etat à cette occasion et la prise en compte des flux financiers de l'intercommunalité, ont compliqué le calcul du potentiel fiscal qui, par ailleurs, n'exprime plus le potentiel de ressources fiscales que les collectivités peuvent tirer de leurs propres bases d'imposition.

Dans ces conditions, l'Etat a décidé de ne plus calculer le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal et, par conséquent, de ne plus imposer sa publication.

Cette suppression pose néanmoins la question de la mesure de la pression fiscale exercée par une collectivité au niveau de la fiscalité locale qui lui est propre, mesure à laquelle était censée répondre l'ancienne formule du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal.

Pour essayer de répondre le plus simplement possible à cette question de la mesure de la pression fiscale exercée par les impositions directes sur le territoire d'une collectivité, il est

possible de s'en tenir au deuxième ratio réglementaire précité, calculé en euros par habitant, rapportant le produit de la taxe d'habitation ou de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) à la population. Pour ce qui concerne la TFPB, le ratio devra être limité au produit rapporté par l'imposition sur les ménages en excluant l'imposition sur les entreprises. A partir de ce ratio, les comparaisons de pression fiscale entre collectivités de même strate démographique pourront être affinées en comparant les bases nettes d'imposition par habitant et les taux d'imposition, ces deux éléments induisant le rapport du produit de chaque taxe par habitant.

c) Dépenses réelles de fonctionnement et remboursement annuel de la dette d'emprunt en capital / Recettes réelles de fonctionnement.

La définition de ce ratio, donnée à l'article R 2313-2 du CGCT, précise que sont exclues des dépenses du numérateur celles qui correspondent à des travaux en régie, transférées en dépenses d'investissement par le compte 72 en recette de fonctionnement, et à des charges exceptionnelles transférées en section d'investissement par le compte 79 en recette de fonctionnement.

Or ce ratio est censé correspondre au ratio de Marge d'Autofinancement Courant (MAC), dont la définition, donnée par le ministère des finances et couramment utilisée par les praticiens de l'analyse financière, n'exclut d'aucune manière les recettes des comptes 72 et 79.

Dans la terminologie du ministère des finances ainsi définie, la MAC de la collectivité est encore dénommée Capacité d'Autofinancement Nette (CAF nette) ou Disponible (pour le financement des investissements). Elle est calculée sur la base de deux soldes financiers successifs :

- Total des recettes réelles de fonctionnement (y compris les recettes aux comptes 72 et 79) – Total des dépenses réelles de fonctionnement = Capacité d'Autofinancement brute (CAF brute)

- CAF brute - Annuité de la dette d'emprunt en capital = CAF nette (ou MAC).

Le ratio d'autofinancement brut rapporte alors la CAF brute au total des recettes réelles de fonctionnement et le ratio d'autofinancement net rapporte la CAF nette au total des recettes réelles de fonctionnement.

d) Dépenses d'équipement brut / Recettes réelles de fonctionnement.

Le numérateur du ratio comprend les mêmes dépenses d'équipement que celles intégrées dans le numérateur du quatrième ratio calculé en euros par habitant présenté ci-dessus.

Le ratio est censé exprimer l'effort d'équipement de la collectivité. Toutefois, calculée sur un seul exercice, cette mesure s'avère peu significative dans la mesure où le cycle d'équipement d'une collectivité se déroule sur plusieurs exercices. Si ce ratio est utilisé, il est donc souhaitable de le calculer sur tous les exercices qui forment ce cycle d'équipement et de lui adjoindre des ratios complémentaires illustrant la structure de financement des dépenses d'investissement au moyen de l'autofinancement, de l'endettement et des autres ressources d'investissement.

e) Encours de la dette d'emprunt / Recettes réelles de fonctionnement.

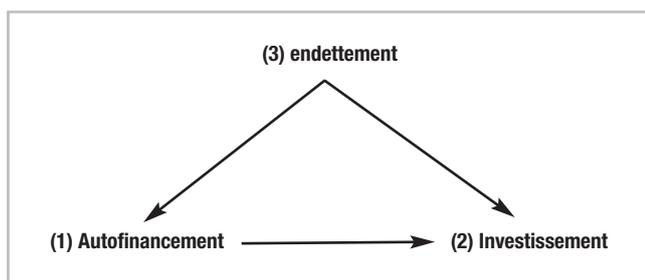
Le numérateur du ratio est le même que celui indiqué pour le cin-

quième ratio calculé en euros par habitant présenté ci-dessus. Ce ratio est censé exprimer le poids de la dette d'emprunt, en complément de ce cinquième ratio. Toutefois, il ne peut exprimer réellement la capacité de la collectivité à faire face aux échéances de remboursement de son encours de dette d'emprunt. Cette capacité exige de calculer un autre ratio exprimant la capacité de désendettement de la collectivité (voir ci-après).

En résumé, parmi ces cinq ratios calculés sous la forme de rapports d'agrégats financiers, seul le troisième exprimant la Marge d'Autofinancement Courant (MAC), peut être considéré comme un ratio significatif et utile pour mesurer directement les conditions d'équilibre financier d'une collectivité.

• Les ratios de soldes financiers à privilégier dans l'analyse financière.

L'équilibre financier d'une collectivité résulte de l'interdépen-



dance de trois pôles financiers représentés ci-dessous. Le premier pôle « Autofinancement » conditionne le deuxième pôle « Investissement » et ces deux premiers pôles réunis influent sur le troisième pôle « Endettement ».

Cette relation d'interdépendance entre les trois pôles introduit aux ratios utiles à l'analyse financière lorsqu'il s'agit d'étudier les conditions de réalisation de l'équilibre financier d'une collectivité : ratios d'autofinancement, d'investissement et d'endettement et commande la trame de l'analyse financière.

La trame de l'analyse financière rétrospective.

• Présentation de la trame de l'analyse.

Cette trame est présentée dans le tableau ci-contre.

La composition des agrégats financiers faisant partie de la trame d'analyse correspond à la définition de cette composition donnée dans le tableau présenté ci-dessus.

Dans toute analyse financière de collectivité locale, l'analyse de l'équilibre des recettes et des dépenses de fonctionnement doit précéder l'analyse de l'équilibre des dépenses et des recettes d'investissement, puisque les conditions de réalisation de l'équilibre en investissement dépendent des conditions de réalisation de l'équilibre en fonctionnement.

L'analyse de l'évolution et du niveau de chaque agrégat financier relève préférentiellement de l'analyse des ratios financiers construits sur un rapport d'agrégats ou de soldes financiers tels qu'exposés ci-dessus. Par conséquent, les

INTITULE DES AGREGATS FINANCIERS	Exercice N	Exercices (N+1) et suivants
I. RECETTES REELLES DE FONCTIONNEMENT		
Impôts locaux (+/- la fiscalité reversée)		
Autres impôts et taxes		
Concours de l'Etat		
Subventions et participations reçues		
Ventes de biens et services		
Autres recettes de fonctionnement		
TOTAL DES RECETTES RELLES DE FONCTIONNEMENT (1)		
II. DEPENSES RELLES DE FONCTIONNEMENT		
Achats et charges externes		
Dépenses de personnel		
Dépenses d'intervention		
Frais financiers		
Autres dépenses de fonctionnement		
TOTAL DES DEPENSES RELLES DE FONCTIONNEMENT (2)		
CAF BRUTE = (1 - 2) = 3		
Annuité de la dette en capital (4)		
CAF NETTE = (3 - 4) = 5		
III. DEPENSES D'INVESTISSEMENT (Hors Remboursement des emprunts)		
Dépenses d'équipement		
Subventions d'investissement versées		
Autres dépenses d'investissement		
TOTAL DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT = (6)		
IV. RECETTES D'INVESTISSEMENT		
CAF NETTE		
Dotations (y compris FCTVA) et subventions reçues		
Autres recettes d'investissement		
Emprunts nouveaux		
TOTAL DES RECETTES D'INVESTISSEMENT = (7)		
Variation du fonds de roulement = (7 - 6)		
Fonds de roulement en fin d'exercice = Fonds de roulement en fin d'exercice précédent + Variation du Fonds de roulement de l'exercice		
Encours de dette d'emprunt = Encours en fin d'exercice précédent + Emprunts nouveaux de l'exercice - Remboursement de l'exercice		

plus intéressants portant sur les conditions de réalisation de l'équilibre financier de la collectivité sont choisis hors du champ des ratios réglementaires du CGCT, à l'exception des ratios en euros par habitant qui, au sein des agrégats de recettes de fonctionnement, visent à mesurer leur évolution et leur niveau, mais ne disent rien directement sur la manière dont la collectivité réalise son équilibre financier.

Ces ratios sont les suivants.

• Les ratios portant sur l'analyse des recettes de fonctionnement.

Cette trame est présentée dans le tableau ci-contre.

1. Sur les impôts locaux.

L'analyse porte sur l'évolution de la pression fiscale exercée

par la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties à l'aide du ratio rapportant le produit de ces impositions directes à la population, en décomposant l'évolution de ce ratio par la distinction de l'évolution des bases nettes d'imposition par habitant et l'évolution des taux d'imposition et en rapprochant ces trois éléments de ceux de la moyenne de la même strate démographique.

Ce type de ratio par habitant peut être complété par deux autres ratios :

- l'un peut rapporter le produit des impôts locaux au total des recettes de fonctionnement pour mesurer leur part dans la structure de ces recettes ;

- l'autre peut rapporter le produit de la fiscalité reversée au total des impôts locaux, ce qui permet de mesurer le degré de dépendance de la collectivité bénéficiaire à l'égard de ce produit, ou le niveau de redistribution du produit fiscal de la collectivité contributrice.

2. Sur les autres impôts et taxes.

Le ratio rapportant le total du produit de ces impôts et taxes à la population permet d'analyser l'évolution de la pression fiscale à ce titre et de comparer celle-ci à d'autres collectivités comparables par leur taille.

Le produit de ces impôts et taxes peut aussi être rapporté au total des recettes de fonctionnement pour apprécier leur part dans la structure de ces recettes.

3. Sur les concours de l'Etat.

Le principal ratio à utiliser est celui rapportant le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à la population, en l'analysant en évolution et par comparaison avec des collectivités comparables par leur taille.

Pour compléter ce ratio, le montant de la DGF peut être rapporté au total des recettes de fonctionnement, notamment pour mesurer l'évolution de sa part dans le total de ces recettes.

4. Sur les subventions et participations reçues.

Le ratio par habitant permet d'apprécier son évolution et de le comparer à celui de collectivités comparables par leur taille. Le ratio rapportant le montant de l'agrégat au total des recettes de fonctionnement retrace l'évolution de sa part dans ces recettes et permet une comparaison avec les collectivités comparables par leur taille.

5. Sur les ventes de biens et services.

Le ratio rapportant leur produit tiré de l'exploitation du domaine et des services au total des recettes de fonctionnement reflète d'une certaine façon la politique financière de la collectivité à l'égard de ses contribuables et de ses usagers exprimée par la pression plus ou moins forte exercée sur les contribuables par le produit de l'impôt ou sur les usagers par le produit des redevances ou des tarifs perçus.

• Les ratios portant sur l'analyse des dépenses de fonctionnement.

Pour ces dépenses, contrairement aux recettes de fonctionnement, aucun ratio calculé en euros par habitant ne paraît vraiment pertinent pour apprécier le mode et les conditions de réalisation de l'équilibre financier de la collectivité, compte tenu du mode d'organisation et d'exercice des services

publics qui peut être différent d'une collectivité à l'autre et ne permet donc pas la comparaison entre elles.

1. Sur les achats et les charges externes.

Le ratio rapportant le montant des achats et des charges externes au total des dépenses de fonctionnement permet de mesurer l'évolution de leur part dans ce total et d'apprécier l'effort d'économies financières éventuellement réalisé par la collectivité dans ses relations avec ses différents fournisseurs et prestataires, ainsi que la marge de manœuvre financière éventuellement dégagée par ce type de dépenses « flexibles ».

2. Sur les dépenses de personnel.

Un premier ratio rapportant le montant de ces dépenses au total des dépenses de fonctionnement permet de mesurer l'évolution de l'éventuel effort de maîtrise de la masse salariale.

Lesdites dépenses constituant des dépenses « rigides » peuvent être regroupées avec les autres dépenses de même nature pour apprécier l'évolution d'un deuxième ratio de rigidité des charges de structure rapportant, comme précisé ci-dessus, les dépenses de personnel, de frais financiers, de participations ou de contingents obligatoires au total des recettes de fonctionnement. Le niveau de ratio de charges rigides permet, a contrario, de mesurer la marge de manœuvre dont peut disposer la collectivité sur ses dépenses « flexibles », notamment en vue de restaurer sa capacité d'autofinancement.

3. Sur les dépenses d'intervention.

Le ratio rapportant ces dépenses au total des dépenses de fonctionnement permet d'apprécier son évolution et son niveau, dont la connaissance est particulièrement importante dans le cas des dépenses d'intervention sociale des départements. Elle peut l'être aussi pour apprécier les dépenses d'intervention des métropoles et des régions, ou encore des communes et des EPCI à fiscalité propre, dont la politique de subventionnement peut être « généreuse » en faveur des partenaires du service public ou de ceux qui réalisent des activités d'intérêt général.

4. Sur les frais financiers.

Le ratio rapportant le montant de ces frais au total des dépenses de fonctionnement est directement en lien avec les conditions de réalisation de l'équilibre financier de la collectivité puisque son évolution et son niveau dépendent de l'évolution et du niveau de ses dépenses d'investissement et de la manière dont elle finance ces dépenses en ayant plus ou moins recours à l'emprunt.

• Les ratios portant sur l'analyse de l'autofinancement.

Après l'analyse des ratios portant sur les recettes de fonctionnement, puis sur les dépenses de fonctionnement, l'analyse débouche tout naturellement sur celle des soldes financiers issus de la différence entre ces recettes et ces dépenses.

1. Le ratio de CAF brute.

Ce ratio rapportant le montant de la CAF brute au total des recettes de fonctionnement et mesurant son évolution et son niveau entre le début et la fin de la période d'analyse, est un ratio essentiel et crucial dans l'appréciation des conditions de réalisation de l'équilibre financier de la collectivité.

En cas de difficultés financières, ce niveau et cette évolution expliquent rétrospectivement les raisons de ces difficultés et

l'origine fondamentale d'un déséquilibre financier structurel qui ne pourra se résorber que par le retour à un niveau d'autofinancement plus élevé.

A contrario, dans le cas d'une collectivité en bonne situation financière et qui souhaite adopter une politique dynamique d'investissement, cette politique ne demeurera financièrement équilibrée qu'en maintenant un bon niveau d'autofinancement en vue d'éviter une situation de surendettement.

2. Le ratio de CAF nette.

En rapportant le montant de la CAF nette au total de recettes de fonctionnement, on peut mesurer l'évolution et le niveau de l'effort consenti par la collectivité pour autofinancer ses dépenses d'investissement.

Il n'existe pas de norme pour apprécier le niveau souhaitable de ce ratio. On peut, en effet, constater que ce niveau est sensiblement différent, par exemple pour les communes selon leur taille et leur type d'appartenance à un EPCI à fiscalité propre.

Ainsi, pour l'exercice 2018, le ratio de CAF nette des communes était le suivant :

- Pour les communes de moins de 10 000 habitants, le ratio moyen était de 9,7% pour celles appartenant à une métropole ou à une communauté urbaine, de 10,8 % pour celles faisant partie d'une communauté d'agglomération, de 11,3 % pour celles appartenant à une communauté de communes à fiscalité professionnelle unique et de 12,8 % pour celles appartenant à une communauté de communes à fiscalité additionnelle.
- Pour les communes de plus de 10 000 habitants, le ratio moyen selon le type d'appartenance précitée était, respectivement, de 5,7 %, 6,9 %, 7,3 % et 12,5 %.

Entre le niveau le moins élevé et le niveau le plus élevé, on constatait donc un écart de 6,8 points, ce qui est assez considérable. Mais, d'une manière générale, on peut affirmer que le niveau de CAF nette, rapporté aux recettes de fonctionnement, est d'autant plus élevé que la commune est de plus petite taille et/ou que la commune appartient à un EPCI à faible intégration fiscale.

• Les ratios portant sur l'analyse de l'investissement et de l'endettement

1. Sur les dépenses d'investissement.

L'effort d'investissement de la collectivité peut être apprécié, dans un premier temps, en totalisant le montant des dépenses d'investissement réalisées pendant toute la période sur laquelle porte l'analyse et en rapportant ce montant à la population.

Puis, dans un deuxième temps, les ratios mesurant l'évolution et le niveau de la structure de financement des dépenses d'investissement permettent de faire le lien avec l'endettement à moyen et long terme de la collectivité.

Ces ratios distinguent, tant en évolution, qu'en niveau, la part prise par chacune des catégories de recettes d'investissement dans le financement des dépenses d'investissement. Ces catégories de recettes ou de ressources sont constituées par la CAF nette, les dotations et subventions reçues, les autres recettes d'investissement, les recettes d'emprunts nouveaux et la variation du fonds de roulement de la collectivité entre le début et la fin d'exercice.

Le montant de chacune de ces catégories de recettes ou de ressources totalisé sur toute la période d'analyse, rapporté au montant des dépenses d'investissement également totalisé sur toute cette période, permet d'apprécier, sur ladite période, la structure de financement des dépenses d'investissement.

2. Sur l'endettement et le fonds de roulement.

L'interdépendance entre les trois pôles financiers décrite ci-dessus, montre bien que l'évolution et le niveau d'endettement d'une collectivité est la résultante, à la fois, de l'évolution et du niveau des dépenses d'investissement et de l'évolution et du niveau de l'autofinancement.

Pour une collectivité, bien entendu, le pôle de l'autofinancement est renforcé par les dotations et les subventions d'investissement reçues d'autres collectivités, ainsi que par d'autres recettes propres d'investissement, mais dont certaines ne peuvent être que temporaires et exceptionnelles, telles les cessions immobilières.

Les variations du « stock » de dette d'emprunt exercice par exercice, auxquelles s'ajoute le « stock » de dette en début de chaque exercice, conduisent, *in fine*, à un encours de dette que la collectivité ne doit pas dépasser pour préserver sa solvabilité.

Le degré de solvabilité d'une collectivité est mesuré à l'aide du ratio de capacité de désendettement dont le calcul consiste à rapporter, au 31 décembre de l'exercice, l'encours de dette au montant de la CAF brute. L'article 29 de la loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018 a fixé le seuil d'alerte de la capacité de désendettement à 12 ans pour les communes et les EPCI à fiscalité propre, 10 ans pour les départements et 9 ans pour les régions.

Il convient d'ajouter que la mobilisation des emprunts au titre d'un exercice conduit à une variation du fonds de roulement constaté en fin d'exercice, dans la mesure où cette mobilisation n'est jamais totalement ajustée au besoin de financement des dépenses d'investissement par l'emprunt. Ainsi, lorsque la mobilisation d'emprunt est plus importante que ce besoin, elle se traduit par une augmentation du fonds de roulement au titre de l'exercice qui, au contraire, diminue quand la mobilisation est moins importante.

Le niveau du fonds de roulement, qui représente aussi le résultat budgétaire cumulé des opérations de fonctionnement et d'investissement de la collectivité, ne doit pas descendre en-deçà d'un certain seuil pour éviter les ruptures de trésorerie en cours d'exercice et pour répondre aux besoins de fonds de roulement de la collectivité résultant du décalage entre ses décaissements de dépenses par rapport à ses encaissements de recettes. Pour pallier ce décalage, la collectivité peut aussi recourir au crédit de trésorerie à court terme à la condition qu'il soit limité à une durée infra-annuelle.

La trame de l'analyse financière prospective.

Les projections propres à l'analyse financière prospective peuvent emprunter la trame présentée dans le tableau ci-contre.

• Utilité et nécessité d'une prospective financière pour les collectivités locales

1. La prospective financière réductrice d'incertitude.

	Exercice N	Exercices (N+1) et suivants
Impôts locaux		
Autres impôts et taxes		
Total des Recettes fiscales		
Dotations, Subventions et Participations		
Autres Recettes de fonctionnement		
Total des Recettes de fonctionnement		
Achats et charges externes		
Charges de personnel		
Frais financiers		
Autres charges de fonctionnement		
Total des Dépenses de fonctionnement		
CAF brute/Epargne brute		
Remboursement du Capital des Emprunts		
CAF nette/Epargne disponible		
Dépenses d'Investissement (hors emprunt)		
FCTVA		
Autres Recettes d'Investissement (hors emprunt)		
Besoin de Financement des Investissements		
Recettes d'emprunts		
Variation du Fonds Roulement		
Fonds de Roulement en Début exercice		
Fonds de Roulement en Fin exercice		
Encours de dette d'emprunt en début exercice		
Encours de dette d'emprunt en fin d'exercice		
Capacité désendettement		

Dès 2009 avec la baisse du produit des droits de mutation pour les départements et depuis 2011 avec la première année de gel en valeur de l'enveloppe financière nationale de dotation globale de fonctionnement, suivi d'une réduction en valeur du montant de cette enveloppe jusqu'en 2017 inclus, les collectivités locales ont été confrontées à une baisse brutale et importante de leurs ressources. Cette baisse n'a pu être totalement compensée par la hausse de la pression fiscale exercée au titre des impôts locaux compte tenu du niveau élevé atteint par cette pression fiscale dans bon nombre de collectivités.

Par ailleurs, le fort ralentissement de la croissance économique après la crise financière de 2008 et les incertitudes pesant sur cette croissance, conduisent l'Etat à continuer à imposer aux collectivités locales un effort de maîtrise sur le moyen terme de leurs dépenses de fonctionnement et de leur endettement à travers un cadre formé par les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques.

Dans un tel contexte financier devenu de plus en plus contraint et incertain, l'argument, consistant à dire que toute prospective financière est inopérante et inutile, est paradoxal. C'est, précisément, parce que le contexte financier général est porteur de plus en plus d'incertitude que chaque collectivité doit s'efforcer de réduire ses propres facteurs d'incertitude.

2. La prospective financière prévue par la loi et précisée par la jurisprudence.

Quelles que soient les hésitations ou les réticences éprouvées par les collectivités locales face à la prospective financière, la loi et la jurisprudence les obligent désormais à une mise en œuvre effective de cet exercice qui constituait, pour bon nombre d'entre elles, une nouveauté.

A ce propos, le ministre en charge des collectivités locales rappelait, dès 2011, l'obligation légale du débat sur les orientations budgétaires, ainsi que les précisions apportées

par la jurisprudence sur le contenu et les supports de ce débat, s'agissant en particulier de la prospective financière. Ce rappel avait l'objet de la réponse suivante de ce ministre à un député, publiée au JO de l'Assemblée nationale du 25 octobre 2011 :

« Dans les communes de 3 500 habitants et plus, leurs établissements publics administratifs, les groupements comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus, les départements et les régions, conformément aux dispositions respectives des articles L 2312-1, L 5211-36, L 3312-1 et L 4312-1 du CGCT, l'organe délibérant doit, au cours des deux mois précédant le vote du budget, tenir un débat sur les orientations générales de ce budget.

Ce débat a pour objet de préparer l'examen du budget en donnant aux membres de l'organe délibérant, en temps utile, les informations qui leur permettront d'exercer, de façon effective, leur pouvoir de décision à l'occasion du vote du budget.

Selon la jurisprudence, la tenue du débat d'orientations budgétaires constitue une formalité substantielle, ce qui a pour conséquence que la délibération sur le budget qui n'a pas été précédée d'un tel débat est entachée d'illégalité (TA de Versailles, 28 Décembre 1993, commune de Fontenay-le-Fleury ; TA de Montpellier, 11 octobre 1995, commune de Bédarieux ; TA de Lyon, 7 janvier 1997, Devolve ; TA de Paris, 4 juillet 1997, Kaltenbach ; TA de Montpellier, 5 novembre 1997, syndicat pour la gestion du collège de Florensac).

Afin de pouvoir utilement débattre des orientations générales du budget, les membres de l'organe délibérants doivent disposer d'une information complète et suffisamment détaillée. A cet effet, conformément aux dispositions des articles L 2121-12, L 3121-19 et L 4132-18 du CGCT, les membres de l'organe délibérant doivent être destinataires, préalablement à la séance au cours de laquelle se tiendra la délibération d'orientations budgétaires, d'une note explicative de synthèse dans les communes de 3 500 habitants et plus et leurs groupements et d'un rapport dans les départements et les régions.

L'absence de communication aux membres de l'assemblée délibérante d'une note explicative de synthèse ou d'un rapport relatif au débat d'orientations budgétaires constitue un vice revêtant un caractère substantiel et justifie l'annulation de la délibération d'adoption du budget primitif dans la mesure où elle est intervenue à l'issue d'une procédure irrégulière (TA de Lyon, 9 décembre 2004, Nardone).

De même lorsque la note explicative de synthèse communiquée n'est pas suffisamment détaillée, notamment si elle ne comporte pas d'éléments d'analyse prospective, ni d'informations sur les principaux investissements projetés, sur le niveau d'endettement, sur son évolution et sur l'évolution des taux de la fiscalité locale, le débat sur les orientations budgétaires doit être regardé comme s'étant tenu sans que les membres de l'assemblée délibérante aient bénéficié de l'information prévue par les dispositions législatives applicables. Cette circonstance constitue une irrégularité substantielle de nature à entacher d'irrégularité la procédure d'adoption du budget primitif (CAA de Douai, 14 juin 2005, commune de Breteuil-sur-Noye ; TA de Nice, 10 novembre 2006, commune de La Valette-du-Var ; TA de Nice, 19 janvier 2007, commune de Mouans-Sartoux) ».

Après la publication de la loi du 7 août 2015 sur la nouvelle organisation territoriale de la République, un décret du 24 juin 2016, codifié à l'article D 2312-3 du CGCT pour les communes et aux articles correspondants du CGCT pour les autres catégories de collectivités locales, est venu préciser le contenu du rapport formant le support du débat d'orientations budgétaires, notamment en donnant corps au contenu de ce rapport par les précisions apportées sur les éléments de la prospective financière. Pour ce faire, il est précisé que le rapport doit comporter les informations suivantes :

« 1° Les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. Sont notamment précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, notamment en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions ainsi que les principales évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre.

2° La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme.

3° Des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget. Elles présentent notamment le profil de l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

Les orientations visées aux 1°, 2° et 3° devront permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget ».

• Les grandes lignes techniques de la prospective financière.

1. Les trois pôles d'équilibre financier interdépendants :

En prospective, comme en rétrospective, les trois pôles financiers interdépendants, déjà présentés ci-dessus, caractérisent l'équilibre financier des collectivités locales.

a) Le premier pôle central et primordial est celui de l'autofinancement.

Comme dans toute organisation, publique ou privée, mais aussi dans un ménage, aucun projet d'investissement ne devrait être entrepris sans la possibilité d'un apport de fonds propres ou de ressources propres. Inversement, même dans le cas où une collectivité dispose d'un volant important de ressources propres, son intérêt est d'emprunter pour bénéficier d'un effet de levier vu le niveau actuel des taux d'intérêt qui reste bas actuellement et la charge anti-économique ou anti-sociale que représenterait une pression fiscale excessive sur les entreprises ou les ménages.

L'importance de la marge d'autofinancement est conditionnée par le degré de flexibilité des dépenses et des recettes de fonctionnement. Plus cette flexibilité est importante, plus est forte la capacité d'autofinancement de la collectivité. Une partie de la prospective devra donc s'attacher à apprécier ce degré de flexibilité, en analysant les hypothèses de marges

d'action de la collectivité en matière de maîtrise ou de diminution de ses dépenses de fonctionnement et de mobilisation de ses recettes fiscales ou non fiscales. Ce degré de flexibilité devra incorporer les phénomènes de rigidité ou d'incertitude, portant, par exemple, sur l'évolution future des dotations de l'Etat.

b) Le deuxième pôle d'équilibre financier est celui de l'investissement.

C'est aussi le pôle qui offre la plus forte variable d'ajustement, en cas de situation financière tendue ou dégradée de la collectivité. En effet, dans le cas de capacité d'autofinancement insuffisante, palliée provisoirement par l'obtention de cofinancements d'autres collectivités publiques, et de situation d'endettement élevé, voire de surendettement, la collectivité doit envisager, en premier lieu, de diminuer plus ou moins fortement son programme d'investissement, d'autant plus que le maintien de ce programme générerait des charges insupportables propres au fonctionnement des nouveaux équipements mis en service et aux frais financiers de la dette qui les a financés.

c) Le troisième pôle d'équilibre financier est la résultante des deux premiers. Il s'agit de la capacité de désendettement.

Celle-ci est mesurée par le rapport de l'encours de la dette à moyen et long terme en capital à la capacité d'autofinancement ou à l'épargne brute de la collectivité. Cette capacité doit être la plus proche possible de la durée résiduelle pondérée de remboursement de l'encours de dette. Elle est la résultante de la capacité d'autofinancement et des décisions prises par la collectivité en matière d'investissement. En même temps, si l'encours de dette s'accroît plus vite que la marge d'autofinancement, cette dernière diminution du fait de la charge croissante d'intérêt et la détérioration de la solvabilité communale doit se traduire par une révision à la baisse du programme d'investissement.

2. L'importance du calendrier de la prospective.

Comme il a été rappelé plus haut, l'analyse prospective devrait être le support essentiel du débat d'orientations budgétaires qui précède la séance de l'assemblée délibérante consacrée au vote du budget primitif. Afin que la prospective soit la plus réaliste et la plus en phase possible avec l'actualité financière de la collectivité, il est souhaitable, même si cela ne constitue pas une obligation prévue par le droit budgétaire, de voter le budget primitif après ou concomitamment au vote du compte administratif, et d'asseoir l'analyse prospective qui précèdera le vote du budget sur un arrêté provisoire ou définitif des comptes de la collectivité après la période complémentaire du mois de janvier de l'année (n+1). Peuvent ainsi être incorporés dans l'analyse prospective des données de départ fiabilisées, notamment celles portant sur les niveaux de réalisation des engagements pluriannuels, tant en dépenses sur les engagements donnés, qu'en recettes sur les engagements reçus.

Le deuxième aspect calendaire de la prospective concerne son horizon. Celui-ci est, ordinairement de 3 à 5 ans, ce qui correspond au rythme de programmation à l'intérieur des mandats électoraux, soit en début de mandat, soit à mi-mandat.

3. L'analyse prospective dans le prolongement de l'analyse rétrospective.

Pour être utile, l'analyse prospective doit s'appuyer sur des bases cohérentes et fiables et sur des hypothèses d'évolution réalistes.

Pour être fiables, les bases chiffrées de départ doivent pouvoir être vérifiées. D'où l'intérêt de démarrer ou d'actualiser la

prospective après l'arrêté annuel des comptes, non seulement pour fiabiliser les restes à réaliser, mais également les restes à payer ou à recouvrer, ainsi que les écritures d'inventaire. La complétude et la sincérité de ces données permettra de démarrer ou d'actualiser la prospective sur la base d'une marge d'autofinancement fiabilisée et d'hypothèses actualisées assurant la continuité de réalisation des engagements pluriannuels passés.

Pour être cohérentes et réalistes, les hypothèses d'évolution devraient envisager plusieurs scénarii. D'abord, un scénario dit « au fil de l'eau », consistant à prolonger les tendances passées d'évolution des dépenses et des recettes de la section de fonctionnement, ainsi que des dépenses et des recettes de la section d'investissement, avant toute nouvelle décision portant sur les composantes de l'une ou de l'autre section. Ce scénario permet d'apprécier les marges de manœuvre financières dégagées « spontanément » par la collectivité et, soit la nécessité de restaurer ces marges, soit la possibilité de les utiliser pour maintenir, accélérer ou amplifier le programme d'investissement

C'est par rapport au scénario « au fil de l'eau » que peuvent être formulées des hypothèses d'évolution volontariste, soit à la baisse, soit à la hausse, au regard de la situation financière actualisée de la collectivité.

4. Le cadre de formulation des hypothèses de la prospective.

Une première remarque s'impose d'entrée. Dans le cas d'une collectivité gérée budgétairement avec un ou plusieurs budgets annexes, il est nécessaire, lorsque ces budgets revêtent une taille susceptible d'avoir une incidence significative sur l'équilibre financier d'ensemble, de procéder à un jeu d'hypothèses sur chaque budget annexe, puis sur le budget principal, afin de pouvoir présenter la prospective sur un budget consolidé. Cette différenciation prospective s'impose d'autant plus en présence de budgets annexes à caractère commercial dont l'activité marchande ne répond pas à la même problématique que celle analysée au sein de budgets dont l'activité est principalement non marchande.

En second lieu, les communes intégrées dans une communauté à fiscalité propre, comme ces dernières elles-mêmes, doivent tenir compte, en matière de fiscalité, de la pression fiscale consolidée au niveau communautaire, ainsi que des relations financières réciproques et des formes de mutualisation de services tenant aux conditions effectives d'exercice des compétences aux deux niveaux. A cet égard, les communes adhérentes aux nouvelles communautés, constituées après fusion, extension ou transformation d'anciennes communautés, devraient être conduites à réexaminer les conditions d'exercice des compétences avec ces nouvelles communautés, par redéfinition de l'intérêt communautaire, mutualisation de certains services..., ce qui ne serait pas neutre pour leur prospective financière.

En troisième lieu, les collectivités doivent intégrer dans leur prospective un inventaire et, si possible, une évaluation des risques ou des engagements financiers potentiels résultant de leurs relations avec leurs partenaires (SEML, associations, entreprises privées délégataires de service public), ainsi que de toutes les formes d'engagements hors bilan, afin que les hypothèses d'évolution des charges répondent à la nécessité de constituer une capacité d'autofinancement suffisante prenant en compte les charges potentielles futures correspondant à ces diverses formes d'engagement.

Enfin, lorsque la collectivité décide de réaliser des équipements nouveaux, elle ne doit pas omettre d'intégrer les dépenses de fonctionnement induites par leur mise en service dans le chiffrage des hypothèses d'évolution des charges globales de fonctionnement.

5. Les jeux d'hypothèses de la prospective.

a) Les deux types possibles de situation financière.

Selon que la situation financière de la collectivité est dégradée ou équilibrée, la prospective présentera un sens et une démarche différents et empruntera deux voies inverses.

Dans le premier cas, il s'agira de présenter une prospective tendant au rétablissement de l'équilibre financier de la collectivité. Cette prospective sera construite sur des hypothèses d'évolution des recettes et des dépenses de fonctionnement de telle sorte à pouvoir rétablir une capacité d'autofinancement suffisante pour désendetter la collectivité. Ce désendettement devra parfois s'accompagner de la révision du programme d'investissements nouveaux, pour reporter, voire supprimer totalement ou partiellement certains d'entre eux. Ce type de prospective fera ressortir la CAF comme pôle financier déterminant et l'investissement comme une résultante au regard de la capacité d'endettement limitée, nulle ou négative de la collectivité.

A l'inverse, en cas de situation financière équilibrée, la prospective permettra de définir les moyens de financer, de manière équilibrée entre autofinancement et endettement, un programme pluriannuel d'investissement. Dans cette prospective, le programme d'investissement apparaîtra comme la variable déterminante et le partage entre autofinancement et endettement comme une résultante de ce programme prévu a priori.

b) Le jeu d'hypothèses sur les recettes de fonctionnement.

- Sur les recettes fiscales : les hypothèses sur l'évolution des bases d'imposition et sur l'évolution possible des taux d'imposition permettent d'estimer le produit de la fiscalité.

- sur les dotations de l'Etat : il s'agit là de recettes qui échappent à la décision de la collectivité et qui, à l'heure actuelle, sauf exception, doivent faire l'objet d'hypothèses prudentes de reconduction en valeur courante, voire en baisse, en cas notamment de probabilité de péréquation financière négative. En tout état de cause, les collectivités ont intérêt à analyser leur position financière, par rapport à d'autres collectivités, en particulier celles faisant partie de la même strate démographique, notamment en termes de potentiel fiscal, de potentiel financier et d'effort fiscal, au regard de la volonté de l'Etat de renforcer l'impact des péréquations verticale et horizontale au moyen des dotations accordées aux collectivités, pour mieux anticiper l'évolution de leurs propres concours financiers.

- sur les recettes propres de nature non fiscale prélevées sur les usagers du service public : les hypothèses d'évolution tiennent compte, en la matière, de la politique tarifaire plus ou moins libre de la collectivité au regard des caractéristiques socio-économiques de sa population.

c) Le jeu d'hypothèses sur les dépenses de fonctionnement.

- sur les dépenses de personnel : en la matière, les marges de manœuvre de la collectivité sont souvent très limitées. Elles peuvent, toutefois, être dégagées par une restructuration avec privatisation ou non des services, le non remplacement

partiel des agents partant à la retraite au moyen d'une rationalisation ou d'une informatisation des tâches, le transfert de personnel au niveau de la communauté, le non renouvellement des contrats à durée déterminée. En matière de rémunérations, le gel du point d'indice de la fonction publique et la politique de la collectivité en matière indemnitaire ont une incidence sur l'évolution de la masse salariale, au-delà de l'évolution physique des effectifs.

- sur les rémunérations ou les achats réglés aux prestataires ou aux fournisseurs : en ce domaine aussi les évolutions passées peuvent être infléchies par une meilleure organisation de la commande publique et un contrôle plus resserré sur les prestataires ou les délégataires. La pratique d'une comptabilisation annexe des autorisations d'engagements pluriannuels permettant un suivi annuel précis de la réalisation des engagements et des restes à réaliser doit faciliter, en la matière, la formulation d'hypothèses sur les dépenses futures.

- sur les subventions versées aux associations : le conventionnement pluriannuel avec les associations, assorti d'une évaluation de leurs résultats, permet à la collectivité de mieux maîtriser l'évolution de ses engagements en la matière.

d) Le jeu d'hypothèses sur les dépenses d'investissement.

En ce domaine, une comptabilité budgétaire sincère des restes à réaliser ou une comptabilisation annexe des autorisations d'engagement pluriannuelles et des crédits de paiement annuels, facilitent la formulation d'hypothèses sur l'évolution de ces dépenses. Cela suppose, en cas de recours aux AE/CP, un découpage des dépenses par programme fonctionnel homogène et un suivi annuel régulier des réalisations, tant pour la réalisation des engagements dans chaque AE, que pour la réalisation des mandatements dans chaque CP.

e) Le jeu d'hypothèses sur les recettes d'investissement.

Les prévisions de recettes d'investissement peuvent être distinguées entre les recettes non affectées (FCTVA, par exemple) et les recettes affectées provenant de cofinancements d'autres collectivités ou de tiers privés. Comme pour les dépenses, ces dernières ne peuvent être prévues avec précision qu'à partir d'un suivi régulier des restes à réaliser garantissant leur sincérité, c'est-à-dire leur réalité.

÷

En conclusion, l'objectif essentiel de la prospective financière est de préserver ou de restaurer, sur le moyen terme, l'équilibre financier de la collectivité locale. Un indicateur central permet d'évaluer la réalisation de cet objectif pendant toute la période choisie pour la prospective. Il s'agit du ratio mesurant la capacité de désendettement de la collectivité calculé en rapportant le montant de son encours de dette à moyen et long terme (éventuellement majoré de l'encours d'endettement hors bilan) à sa capacité d'autofinancement ou à son épargne brute.

La collectivité doit réviser régulièrement, c'est-à-dire annuellement avant le vote de son budget primitif, les hypothèses de sa prospective, pour vérifier que la valeur du ratio de capacité de désendettement ne s'écarte pas de la durée résiduelle de remboursement de l'encours de dette d'emprunt et faire en sorte, si ce n'est pas le cas, de revenir sur la voie de l'équilibre financier. Il s'agit là d'une caractéristique essentielle de la

prospective financière : elle ne doit pas être figée, mais faire l'objet d'une révision annuelle, à l'occasion du débat d'orientations budgétaires, en vue de valider ou, au contraire, d'infléchir les tendances lorsque les hypothèses précédemment formulées ne correspondent plus à la réalité et conduiraient à un déséquilibre financier de la collectivité.

L'analyse bilancielle de la collectivité locale.

Comme précisé en introduction, ce type d'analyse ne peut servir que de complément à l'analyse financière de type budgétaire sous son versant rétrospectif et prospectif, prédominante pour apprécier les marges de manœuvre financières d'une collectivité.

En effet, l'analyse bilancielle sur les enjeux et les risques financiers portés par la situation financière et la valeur patrimoniale de la collectivité ne présente pas la même importance ou un caractère aussi crucial que l'analyse bilancielle d'une entreprise, fondamentale pour apprécier sa situation financière, sa solvabilité et les risques financiers encourus.

Cette réserve étant faite, l'évolution de la structure financière de la collectivité peut fournir des informations utiles sur l'origine du niveau et de la variation du fonds de roulement et sur l'adaptation du niveau du fonds de roulement à ses besoins de fonds de roulement.

• La trame de l'analyse bilancielle.

Cette trame est illustrée par le tableau présenté ci-contre.

• Précisions sur le contenu de certains agrégats et de certains soldes bilanciers.

Les différences sur réalisations enregistrent au passif du bilan, à un compte 19, la contrepartie des dépenses ou des recettes pour ordre constatées en section de fonctionnement à un compte 676 ou 776 pour prendre en compte les plus ou moins-values réalisées sur cessions d'actifs.

Les dotations et les subventions d'investissement sont enregistrées au passif du bilan aux comptes 10 et 13 pour leur montant net obtenu après transfert en recette de la section de fonctionnement des quotes-parts annuelles à un compte 777.

L'agrégat relatif aux immobilisations est présenté en cinq parties :

- Les immobilisations propres, hors immobilisations en cours, qui sont en service et la propriété de l'entreprise, soumises à l'obligation d'amortissement.
- Les immobilisations en cours, propriété de l'entreprise, non soumises à amortissement avant leur mise en service.
- Les immobilisations concédées, affectées, affermées ou mises à disposition, propriété de la collectivité mais dont celle-ci n'a pas ou plus l'usage et dont l'obligation d'amortissement incombe au tiers détenteur.
- A l'inverse, les immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation, qui ne sont pas la propriété de la collectivité mais à qui incombe l'obligation d'amortissement en raison de l'usage qui en est fait.

	Exercice (N - 1)	Exercices N	$\Delta N / (N - 1)$
Fonds de roulement			
Dotations, réserves et affectations			
+/- Différences sur réalisations			
+/- Résultat (fonctionnement)			
+ Dotation et Subventions reçues			
+ Provisions pour risques et charges			
= Ressources propres élargies			
+ Dettes financières			
= Ressources stables (E)			
Immobilisations propres nettes (hors immobilisations en cours)			
<i>Dont immobilisations incorporelles</i>			
<i>Dont immobilisations corporelles</i>			
<i>Dont immobilisations financières</i>			
+ Immobilisations en cours			
+ Immobilisations concédées, affectées, affermées ou mises à disposition			
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation			
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers			
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations			
= Emplois immobilisés (F)			
= Fonds de roulement net global (E-F)			
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>			
Besoin en fonds de roulement global			
	Exercice (N - 1)	Exercices N	$\Delta N / (N - 1)$
Stocks			
+ Redeables et autres créances de gestion			
<i>Dont redevables</i>			
<i>Dont créances irrécouvrables admises par le juge des comptes</i>			
- Encours fournisseurs hors immobilisations			
= Besoin en fonds de roulement de gestion			
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>			
- Dettes et créances sociales			
- Dettes et créances fiscales			
- Autres dettes et créances			
<i>Dont Fournisseurs d'immobilisations</i>			
<i>Dont dépenses à classer ou régulariser qui augmentent le BFR)</i>			
<i>Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)</i>			
<i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes (un solde créditeur (+) diminue le BFR, un solde débitéur (-) l'augmente)</i>			
= Besoin en fonds de roulement global			
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>			

Trésorerie			
	Exercice (N - 1)	Exercices N	$\Delta N / (N - 1)$
Fonds de roulement net global			
- Besoin en fonds de roulement global			
= Trésorerie nette			
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>			
<i>Dont trésorerie active</i>			
<i>Dont trésorerie passive</i>			

- Enfin, les immobilisations réalisées par la collectivité dans le cadre d'une convention de mandat ou d'une opération pour compte de tiers, qui ne sont pas la propriété de la collectivité et figurent temporairement à son bilan avant leur remise à leur propriétaire financeur.

Les stocks font partie des agrégats constitutifs des besoins en fonds de roulement. Toutefois, les règles comptables des collectivités locales ne les obligent qu'à une comptabilisation a minima des stocks qu'elles détiennent, à l'exception des stocks de terrains à aménager. De ce fait, cet agrégat est souvent absent du bilan des collectivités.

Le besoin en fonds de roulement de gestion exclut les ressources qui ne sont pas liées à l'importance ou au volume d'activité de la collectivité, telles les différences entre les dettes et les créances de nature sociale, entre les dettes et les créances de nature fiscale, entre les autres dettes et créances.

Le besoin en fonds de roulement global, hors besoin en fonds de roulement de gestion, qui peut être considéré comme le besoin en fonds de roulement hors gestion courante, comporte quatre lignes subsidiaires utiles à la distinction de certains emplois ou de certaines ressources :

- Les ressources venant des dettes à l'égard des fournisseurs d'immobilisations, qui peuvent être importantes et justifier une distinction pour apprécier le besoin en fonds de roulement découlant de la réalisation de travaux d'immobilisations.

- Les dépenses et les recettes à classer ou à régulariser qui augmentent ou diminuent le besoin en fonds de roulement et appellent l'attention sur la nécessité d'un classement ou d'une régularisation rapides en vue d'une juste appréciation de la structure financière de la collectivité. En effet, l'imputation de dépenses ou de recettes dans des comptes d'imputation provisoire en classe 4, avant imputation définitive dans les autres classes de comptes, peut fausser de manière significative le résultat de fonctionnement et le bilan de la collectivité et augmenter ou diminuer anormalement le besoin en fonds de roulement apparaissant dans le bas de bilan au détriment du fonds de roulement en haut de bilan.

- Le solde créditeur ou le solde débiteur du compte de rattachement entre le budget principal et les budgets annexes de la collectivité peut également faire l'objet d'une attention particulière. En effet, un solde débiteur venant accroître le besoin en fonds de roulement signifie un surcroît de dépenses par rapport aux recettes des budgets annexes, ce qui peut renforcer la nécessité d'analyser ce déséquilibre financier. A contrario, un solde créditeur du compte de liaison avec les budgets annexes diminue le besoin en fonds de roulement et traduit un excédent de recettes par rapport à leurs dépenses.

• L'analyse de la structure bilancielle et de son évolution.

Cette analyse se présente en trois parties qui concernent le fonds de roulement et sa variation, les besoins en fonds de roulement et la trésorerie. Elle repose sur l'égalité suivante :

$$\text{Fonds de roulement} - \text{Besoins en fonds de roulement} = \text{Trésorerie}$$

Ou encore :

$$\Delta \text{ Fonds de roulement} - \Delta \text{ Besoins en fonds de roulement} = \Delta \text{ Trésorerie}$$

1. La composition du fonds de roulement.

Le fonds de roulement est égal à la différence entre les ressources stables et les emplois immobilisés.

a) La composition des ressources stables.

Les ressources stables comprennent toutes les ressources dont l'exigibilité est à échéance de plus d'un an, en premier lieu les ressources propres élargies et les dettes financières, notamment les ressources d'emprunts contractés à plus d'un an.

Les ressources propres élargies se composent des dotations, des réserves financières constituées des excédents budgétaires des exercices antérieurs et des biens remis en affectation, le tout imputé dans un compte 10 ou dans un compte 11 pour ce qui concerne les résultats des exercices antérieurs imputés en report à nouveau en attente d'affectation dans les réserves financières, du résultat de fonctionnement du dernier exercice clos, excédentaire ou déficitaire, imputé au compte 12, des subventions d'investissement reçues, dont celles qui sont en attente de reprise en recette de fonctionnement à un compte 777, imputées en compte 13, des provisions pour risques et charges en attente de reprise en recette de fonctionnement à un compte 78, imputées à un compte 15, et des différences sur réalisations représentant les plus ou moins-values de cessions d'actifs, imputées à un compte 19.

Toutes les dettes financières contractées à échéance de plus d'un an sont imputées à un compte 16. En vue d'affiner le plus possible l'analyse du fonds de roulement et du besoin en fonds de roulement, il est recommandé d'extraire des ressources stables à plus d'un an la partie des dettes financières remboursables au cours de l'exercice suivant, ainsi que les intérêts courus et non échus d'emprunts, imputés au compte 1688, qui seront payés à leur échéance au cours de l'exercice suivant. Ces deux types de sommes, en capital et en intérêts, sont à reclasser dans les ressources à moins d'un an, dans l'agrégat « Autres dettes et créances », qui diminuent le besoin en fonds de roulement global.

b) La composition des emplois immobilisés.

Les emplois immobilisés comprennent toutes les catégories d'immobilisations dont la collectivité est propriétaire, ou dont elle détient l'usage sur mise à disposition ou affectation, ou qu'elle réalise pour le compte de tiers. Ces immobilisations sont imputées à un compte 20, 21, 22, 23, 24, 26, ou 27 pour leur montant net après soustraction des amortissements ou des provisions.

Les charges à répartir imputées à un compte 481 par transfert de charges de fonctionnement au moyen d'un compte 79,

ainsi que les primes de remboursement d'obligations, représentant le supplément de prix à rembourser par la collectivité au-delà du prix encaissé et imputées à un compte 169, font également partie des emplois immobilisés à échéance de plus d'un an.

2. La composition du besoin en fonds de roulement global.

Le besoin en fonds de roulement global se compose du besoin en fonds de roulement de gestion et de la différence entre les emplois et les ressources représentatifs de créances et de dettes hors gestion courante.

a) La composition du besoin en fonds de roulement gestion.

Ce besoin résulte de la différence entre, d'une part, la valeur des stocks nette des provisions imputée en classe 3 et le montant net des créances sur les redevables et des autres créances liées à la gestion courante imputées dans les comptes 41 et 46, d'autre part, les dettes sur les fournisseurs et les autres prestataires, hors les dettes à l'égard des entreprises réalisant les immobilisations, imputées dans un compte 40. Les acomptes ou les avances versés par les redevables ou les autres débiteurs, imputés à un compte 419, sont à soustraire du montant des créances au compte 41, de même que les acomptes ou les avances versés par les fournisseurs ou les autres prestataires, imputés à un compte 409, sont à déduire du montant des dettes au compte 40.

b) La composition des emplois et des ressources représentatifs de créances et de dettes hors gestion courante.

Les créances et les dettes hors gestion courante comprennent les créances et dettes de nature sociale imputées aux comptes 42 et 43, les créances et dettes de nature fiscale imputées au compte 44, ainsi que les autres créances et dettes imputées aux comptes 45, 46, 47 pour ce qui concerne les dépenses et les recettes à classer ou à régulariser et 48 pour ce qui concerne les charges constatées d'avance et les produits constatés d'avance.

3. La composition de la trésorerie.

La trésorerie est composée de la différence entre la trésorerie active représentée par les comptes débiteurs ouverts en classe 5 et la trésorerie passive parfois enregistrée dans les comptes créditeurs également ouverts en classe 5. Toutefois, les cas de trésorerie passive sont à vérifier de près dans la mesure où les crédits de trésorerie à court terme sont, comme leur nom l'indique, remboursables à échéance de moins d'un an.

• L'appréciation de la relation entre le fonds de roulement, les besoins en fonds de roulement et la trésorerie.

L'équilibre financier, de nature bilancielle, de la collectivité repose sur une relation équilibrée entre le fonds de roulement et sa variation et les besoins en fonds de roulement et leur variation.

Ainsi, pour éviter les ruptures en ressources de trésorerie, le niveau ou la variation du fonds de roulement doivent permettre de couvrir le niveau ou la variation des besoins en fonds de roulement.

L'évitement de ces ruptures peut résulter d'une analyse des besoins de trésorerie exprimés en jours de charges courantes. Ces besoins, exprimés en jours de charges courantes, doivent pouvoir être couverts par la différence entre l'excédent des

ressources tiré du fonds de roulement par rapport à l'excédent des emplois venant des besoins en fonds de roulement.

Enfin, l'analyse de l'interdépendance entre fonds de roulement, besoins en fonds de roulement et trésorerie peut être menée, tant en termes de niveaux, qu'en termes de variations, de ces trois soldes financiers.

÷

En conclusion, tant l'analyse financière de nature budgétaire, rétrospective ou prospective, que l'analyse financière de nature bilancielle, ne peuvent s'abstraire d'un contrôle préalable de la fiabilité des données comptables qui alimentent la formation des agrégats financiers servant de base à ces analyses.

Ce contrôle peut résulter d'un processus de certification des comptes, tel que celui actuellement expérimenté dans un nombre très restreint de collectivités locales, mais plus largement d'un dispositif de contrôle interne comptable impliquant tous les services de la collectivité producteurs de l'information comptable et financière, en étroite liaison avec les services du comptable public.

Ce contrôle de fiabilité ou de fiabilisation des données comptables et financières s'impose, non seulement sur les données d'exécution budgétaire, mais aussi sur les données servant à la présentation du bilan.

Parmi les données d'exécution budgétaire, il est important, par exemple, de vérifier, la fiabilité, non seulement des charges et des produits dont le service fait est rattaché ou rattachable à l'exercice clos, mais aussi des restes à réaliser constitués par les engagements pris ou reçus qui représenteront autant de charges ou de produits, ou de dépenses ou de recettes, à imputer sur les prochains exercices et qui seront à incorporer dans le chiffrage des hypothèses de la prospective financière.

S'agissant des données bilancielle, le contrôle interne devra être exercé avec rigueur sur l'inventaire des immobilisations en vue d'assurer la fiabilité du chiffrage des amortissements, sur l'inventaire des risques pour garantir celle du chiffrage des provisions, sur l'inventaire des stocks pour le provisionnement des risques de dépréciation et sur le relevé des créances pour la constitution de provisions sur celles estimées irrécouvrables.

De manière plus générale, ces données bilancielle, comme les cycles d'opérations de charges et de produits du compte de résultat devront être contrôlés conformément à la cartographie des risques qui forme le cadre du contrôle interne comptable et financier et définit les types et les niveaux de contrôle à effectuer selon des plans de contrôles prédéterminés qui tiennent compte de l'intensité des risques d'anomalies.

L'expertise financière de votre collectivité territoriale

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

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





BULLETIN D'ABONNEMENT



LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

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

Abonnement 1 an :

- 11 numéros,
 - 1 ou 2 fiches techniques par numéro
 - l'accès au site www.financierterritorial.fr
- au prix de **509 € TTC**

Ci-joint mon règlement par :

- Chèque à l'ordre d' **INFODIUM**
- Mandat administratif/à réception de facture

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

Infodium - SAS au capital de 4 200 euros - Siret : Paris B 494 345 309 00038
69, avenue des Ternes 75017 Paris - tél : 09 81 07 95 76 - Tarif applicable du 1^{er} Janvier 2020 au 31 Décembre 2020.

Raison sociale :

Nom : Prénom :

Fonction :

Adresse :

.....

.....

Code Postal : Ville :

Téléphone : Fax :

E-mail (**Obligatoire**) :

Cachet/Date/Signature