



ÉDITORIAL

Que vont nos impôts locaux devenir ?

L'annonce d'une forte réduction des impôts locaux de production, successeurs de feu la taxe professionnelle, est un nouveau coup porté à la fiscalité locale, même nationalisée (CVAE), après celui sur les impôts ménages, avec la taxe d'habitation.

A quoi sert encore l'article 72-2 de la constitution, destiné à contrer la suppression des impositions locales remplacées par des dotations alors que le Conseil constitutionnel n'avait pas jugé cela attentatoire à la libre administration, et qui comporte la disposition phare relative à « la part déterminante de recettes fiscales » dans les recettes totales ? Par l'effet d'une définition contournée des recettes fiscales (CGCT Art. LO1114-1 et s.) qui incluent les impôts redistribués aux collectivités dès lors que les critères prennent en compte des éléments d'assiette localisables, les ratios de ressources fiscales, calculés conformément à ces textes, n'ont d'ailleurs cessé de progresser, jusqu'à perdre toute signification : 71,4 % pour le bloc communal, 73,9 % pour les départements et 64,7 % pour les régions, en 2017.

Si les gouvernements ont pu facilement justifier les suppressions et réductions d'impôts locaux au motif qu'ils étaient injustes pour les contribuables et nocifs pour l'économie, c'est parce que les collectivités locales n'ont *jamais* bénéficié de *bons* impôts et bien gérés (avec révision des valeurs locatives). L'histoire le démontre amplement.

Entendons-nous bien : ces impôts locaux, perclus de défauts, furent de bonnes ressources ! Leur rendement, qui a progressé sur une longue période, a permis une croissance des budgets locaux plus rapide que celle du budget de l'Etat et du PIB, le rattrapage de la différence entre les compensations accordées et le coût réel des compétences transférées aux régions et départements et l'expansion des communautés et métropoles. Ce fut au prix de rafistolages permanents, qui ont embrouillé le droit, aggravé les disparités entre contribuables et souvent augmenté les charges de l'Etat en pesant sur son endettement. Les pieux constats sur la relative bonne santé des finances locales - respect des équilibres, autofinancement

préservé, investissement sans hausse notable de l'endettement - méritent donc d'être fortement nuancés au regard de ces phénomènes de vases communicants cachés par le formalisme budgétaire.

Serions-nous arrivés au bout du système ? Une contrainte assez puissante obligerait-elle à établir enfin une fiscalité locale fondée sur des techniques modernes, une assiette économiquement acceptable et équitable pour les contribuables ? Car, que reste-il comme « grands » impôts locaux ?

Deux pans de taxe d'habitation, un provisoire pour les contribuables les plus imposés et un sur les résidences secondaires sans les abattements pour charges de famille. La taxe foncière sur les propriétés bâties, alourdie par ses deux satellites, la TEOM et la CFE, a les mêmes défauts d'assiette, mais va subsister avec d'incompréhensibles complications dues aux régularisations qui accompagnent le transfert de l'assiette départementale au secteur communal. La révision des bases, qui est engagée, ne garantit pas que la rénovation sera menée à terme. N'aurait-il pas été plus cohérent de suivre l'exemple allemand et d'opérer une refonte de l'assiette immobilière, en maintenant une TH rajeunie, impôt local général compris de tous, sinon prisé ? Les DMTO, au passé récent florissant (13,3Md€ en 2019), ont un produit aléatoire et inégal selon les départements ; augmentant le coût des transactions et donc l'endettement marginal des ménages, ils ne sont guère des impôts exemplaires, que l'on gardera néanmoins pour la facilité de leur recouvrement.

Les voies du changement ne sont ni simples, ni nombreuses : développer encore le partage de la *fiscalité nationale redistribuée* selon des critères améliorés ; une *fiscalité locale additionnelle* où certaines grandes collectivités (régions, départements ou communautés) votent leurs propres taux sur l'IR, la CSG ou la TSCE ; ou, sinon, l'*extension des dotations*, selon des critères repensés, par exemple en considérant les charges ou des coûts standards, pour les régions et les départements. Mais le moment est-il bien propice ?

ECONOMIE ET MARCHÉS FINANCIERS

Economie

Expansion du télétravail : les enjeux d'une transformation structurelle du travail et des modes de vie	3
--	---

Marchés financiers

Le levier des taux directeurs semble épuisé, mais les banquiers centraux n'ont pas dit leur dernier mot	6
---	---

Financement du secteur public local

Les marges refluent doucement après l'alerte du printemps	8
---	---

BUDGET, COMPTABILITÉ ET CONTRÔLES FINANCIERS

Contrôle, évaluation et audit

Les finances publiques locales 2020 (fascicule 1)	12
---	----

Gestion et politique financière

L'investissement public en France : un état des lieux	15
---	----

Comptabilité et droit budgétaire

Projet d'introduction relatif au recueil des hommes comptables pour les entités publiques locales	18
---	----

Projet de norme 20 « Les fonds propres »	20
--	----

DROIT ET JURISPRUDENCE

Concours financiers

Légalité d'une subvention communale à une association militante engagée dans des débats nationaux : la justification de l'intérêt public local	23
--	----

Impôts locaux et redevances

Taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Conditions de la légalité du taux.

Prestations d'action sociale

Fraude au RSA : fausses déclarations ou omissions. Répétition de l'indu et amende administrative	26
--	----

STRATÉGIE ET PROSPECTIVE TERRITORIALES

Aménagement

Les pratiques de démembrement de la propriété vont-elles stimuler la construction de logements sociaux ?	28
--	----

VEILLE DOCUMENTAIRE

Législation et réglementation	32
-------------------------------------	----

Rapports publics	33
------------------------	----

Revue de presse	34
-----------------------	----

FICHE TECHNIQUE (Cahier n° 2)

Le portage foncier des établissements publics fonciers

FICHE TECHNIQUE (Cahier n° 3)

Fonds de péréquation et de soutien en faveur des départements : Panorama



Expansion du télétravail : les enjeux d'une transformation structurelle du travail et des modes de vie

La crise sanitaire a entraîné une expansion importante et rapide du recours au télétravail pour sauvegarder l'activité économique. Si le déconfinement s'accompagne d'un recul de cette pratique, la demande des salariés pour le télétravail régulier reste importante et ce mode d'organisation du travail pourrait se développer à plus long terme. Les enjeux de mise en place et d'adaptation sont importants pour les entreprises comme pour les pouvoirs publics, face à une transformation qui touche de manière large à l'organisation du travail et aux modes de vie des Français. Ces nouvelles perspectives promettent des gains multiples en termes de bien-être au travail, de productivité, ou encore de répartition des richesses et de dynamisme territorial. Les défis posés par ce changement structurel sont tout aussi nombreux : financer les équipements, développer les infrastructures et lutter contre les inégalités territoriales, former aux compétences numériques ou encore adapter le droit du travail.

La crise COVID-19 a en partie transformé l'organisation du travail telle que nous la connaissions. Les mesures de confinement sans précédent qui ont permis de protéger les travailleurs du virus en limitant les interactions sociales et économiques, ont aussi mis à l'épreuve notre système productif et le marché de l'emploi avec des effets qui seront persistants. Les différents pouvoirs publics ont prouvé leur capacité à réagir rapidement pour sauvegarder l'emploi et garantir la sécurité économique et sociale à court terme grâce à des mesures de politique publique innovantes et audacieuses (activité partielle, soutien aux PME pour les aider à développer des capacités de télétravail, prêts garantis par l'Etat, ...). Les conséquences sanitaires et économiques du COVID-19 diffèrent selon les localisations géographiques. Certains pays ont été touchés plus violemment que leurs voisins. Certaines villes densément peuplées ont souffert à la fois d'une propagation plus rapide du virus ⁽¹⁾ et économiquement d'une proportion d'emplois en danger plus importante que la moyenne à cause d'une spécialisation dans des secteurs particulièrement touchés par la mise en confinement. Toutefois, d'autres facteurs ont permis à certaines de ces villes et régions de mitiger ces effets socio-économiques plus efficacement. En particulier, la possibilité de télétravail a permis de limiter les coûts du confinement.

La crise sanitaire a entraîné un choc de travail à distance

Du côté de l'organisation du travail, l'année 2020 se caractérise par un choc majeur sur l'intensité de pratique du télétravail. Ce mode de travail existe depuis plusieurs années mais était encore peu répandu avant la crise sanitaire. De manière formelle, le télétravail désigne « toute forme d'organisation du travail dans laquelle un travail qui aurait également pu être exécuté dans les locaux de l'employeur est effectué par un salarié hors de ces locaux de façon volontaire en utilisant les technologies de l'information et de la communication » (article L 1222-9 du code du travail). En France, seulement 3 % des travailleurs étaient concernés régulièrement par la pratique du télétravail au moins une journée par semaine en 2017 ⁽²⁾.

De plus, cette pratique concernait surtout des cadres (61 % des télétravailleurs réguliers) et était relativement plus fréquente chez les salariés avec un enfant de moins de trois ans, et dans les métiers du secteur de l'information et de la télécommunication.

Pendant le confinement, le nombre de télétravailleurs à plein temps a explosé en France. L'enquête ACEMO ⁽³⁾ indique que plus de 75 % des salariés interrogés travaillaient dans une entreprise avec moins de 2 % d'effectifs en télétravail avant la crise sanitaire. La pratique du télétravail était alors plus courante dans les plus grandes entreprises, et dans les secteurs d'information et communication, les activités financières et d'assurance, la fabrication d'équipements électriques, électroniques, informatiques et la fabrication de machines, ou encore la fabrication de matériel de transport ou d'autres produits industriels. Durant la semaine du 23 mars 2020, soit après la mise en confinement, un quart des salariés interrogés étaient en télétravail. Pour avoir une idée du nombre d'entreprises où le télétravail est devenu une pratique acceptée, l'enquête montre que 48 % des salariés indiquaient travailler dans une entreprise où au moins 10 % de l'effectif était en télétravail (contre seuls 10 % des salariés avant la crise) et même 23 % des salariés étaient dans une entreprise où plus de 50 % de l'effectif était en télétravail. À titre d'exemple, PSA a comptabilisé de 36 000 à 39 000 télétravailleurs durant le confinement contre moins de 20 000 en 2019. Avec les mesures sanitaires de distanciation, l'organisation de la production et les modes de travail ont été adaptés dans les entreprises qui étaient en mesure de le faire. Le télétravail est encouragé par les pouvoirs publics partout où cela est possible. Mais la capacité de mettre en place le télétravail diffère selon les régions et les entreprises.

Un fort potentiel de télétravail en France mais inégal selon les territoires, les postes et les entreprises

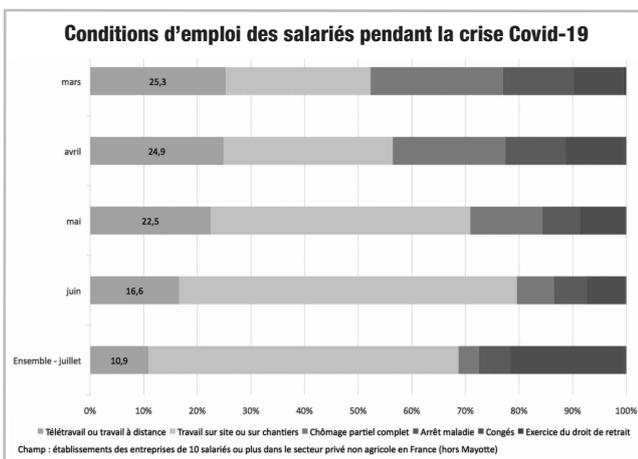
Si le recours élargi au télétravail a permis de limiter les effets de la crise sur l'activité économique, le retour sur site s'amplifie

(1) Stier, A., M. Berman and L. Bettencourt (2020), "COVID-19 attack rate increases with city size", pp. 1-23.

(2) Hallépée, Mauroux (2019), « Quels sont les salariés concernés par le télétravail ? », Dares Analyses n° 051, novembre.

(3) Enquête de la Dares réalisée du 1er au 10 avril auprès des établissements des entreprises de 10 salariés ou plus dans le secteur privé non agricole en France (hors Mayotte), sauf intérim et stagiaires. Elle couvre 15 millions de salariés sur les 25 millions de l'ensemble de la France métropolitaine à fin 2016.

depuis la fin du confinement (11 % des salariés étaient en télétravail en juillet après 17 % en juin) ⁽⁴⁾. Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure le télétravail pourrait se développer dans les différents secteurs et quels postes pourraient être concernés par cette nouvelle organisation à long terme. En France, la Dares évalue que près de 4 emplois sur 10 seraient compatibles avec la pratique du télétravail dans le secteur privé, soit près de 8 millions d'emplois ⁽⁵⁾. Le potentiel d'expansion du télétravail semble donc potentiellement très important. Toutefois, tous les territoires ne sont pas égaux dans leur capacité à maintenir l'activité économique grâce au travail à distance et réduire le coût des mesures de confinement et de distanciation sociale, lors de chocs tels que le COVID-19.



Source : Dares, enquêtes flash Acemo spécial Covid.

Tout d'abord, tous les postes ne sont pas télétravaillables et leur répartition géographique peut avoir un impact sur la résilience économique des territoires. Plusieurs économistes se sont penchées sur la question récemment. Dingel et Neiman (2020) ⁽⁶⁾ sont les premiers à montrer que la pratique du télétravail diffère selon les localisations aux Etats-Unis. Cette étude construit une classification de la faisabilité du télétravail par poste, puis la croise avec des données du US Bureau of Labor Statistics (BLS) pour obtenir la prévalence de ces emplois potentiellement télétravaillables selon la région et le secteur. Une étude très récente de l'OCDE reprend ensuite cette classification et la croise avec les données d'enquêtes nationales Labor Force Surveys pour évaluer la distribution géographique de ces postes dans 25 pays de l'UE, la Suisse, la Turquie et les Etats-Unis : le potentiel télétravaillable varie largement entre les pays et à l'intérieur de chaque pays par région. Ainsi, la France se classe 8^e pour le potentiel de télétravail en moyenne (39 % des emplois totaux), tandis que l'Allemagne se classe 16^e (avec 36 %) et les Etats-Unis 22^e (avec 32 % des emplois). Ce potentiel varie largement en interne, jusqu'à 20 points de pourcentage selon la région, puisque le télétravail concerne de 31 % des emplois en Basse-Normandie à 51 % en Ile-de-France. De plus, le potentiel de télétravail concerne surtout des emplois plus qualifiés, ainsi que les emplois dans des entreprises où les cadres sont plus nombreux.

(4) Dares (2020), « Activité et conditions d'emploi de la main- d'œuvre pendant la crise sanitaire Covid-19 », Enquête flash Acemo spéciale Covid, août.

(5) Communiqué de presse du ministère du Travail, « Coronavirus et monde du travail », (15 mars 2020).

(6) Dingel, J and B Neiman (2020), "How Many Jobs Can be Done at Home?", Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers 1: 16-24.

Ce calcul du potentiel télétravaillable ne prend pas en compte les contraintes spécifiques rencontrées par les entreprises et les télétravailleurs telles que l'accès à une connexion internet à haut débit, le manque d'équipement informatique (matériel et logiciel), des raisons familiales (aidants familiaux) ou les restrictions physiques liées à la disponibilité d'un espace de travail à la maison. Par exemple, la quasi-totalité des emplois non ouvriers ont été placés en télétravail dès début mars chez Unilever, ce qui a été facilité par le fait que tous les salariés du siège possédait le même ordinateur portable en capacité de fonctionner à domicile de la même manière qu'au bureau, selon le DRH Frédéric Faure ⁽⁷⁾.

Par ailleurs, la chute de la demande adressée à certains secteurs pourrait entraîner la disparition de ces secteurs et des emplois associés. Ainsi, certains territoires pourraient s'adapter plus facilement aux changements structurels en cours et adopter une approche plus territoriale pourrait aider à surmonter les défis posés par le COVID-19 mais aussi les transitions écologique et numérique ⁽⁸⁾. Dans le futur, l'expérience d'une « économie de la distanciation sociale » pourrait entraîner une meilleure acceptation du télétravail au-delà de la crise actuelle. Cette pratique ouvre des opportunités pour les villes et régions qui disposeront d'une infrastructure numérique de qualité et qui sauront attirer les emplois les plus qualifiés, plus souvent adaptés au télétravail régulier. L'investissement public dans l'infrastructure et les compétences numériques semblent d'autant plus crucial désormais, alors même que dès 2019 les principaux obstacles à la numérisation des PME françaises selon l'enquête *European SME survey* étaient le faible débit de la connexion internet (pour 29 % d'entre elles), les problèmes de sécurité IT (28 %), les compétences numériques insuffisantes des employés (28 %) et le manque de possibilités de financement appropriées (27 %). La présence de gares bien reliées, de logements de 4 à 5 pièces et plus, d'espaces verts, pourraient être autant de facteurs d'attractivité déterminants.

Perspectives pour les employés et les ménages

- Selon l'étude de la Dares (Hallépée et Mauroux, 2019), plus la distance entre le domicile et le lieu de travail est grande et plus le recours au télétravail est fréquent en moyenne ⁽⁹⁾. De plus, il est plus fréquent dans les zones denses (notamment en Ile-de-France et parmi les habitants des villes-centres des aires urbaines de plus de 500 000 habitants), où la distance est plus réduite mais où les temps de trajet sont longs. Le télétravail serait donc utilisé comme un moyen de limiter le nombre des longs déplacements pour se rendre sur son lieu de travail. La réduction de la demande de transport pourrait concerner jusqu'à 7 Français sur 10 qui utilisent leur voiture quotidiennement pour se rendre sur leur lieu de travail, réduisant les temps de transport et la qualité de l'air (Batut, 2020).

- Possibilité de changement de ville, immobilier abordable, qualité de vie.

(7) Table ronde du cabinet de conseil LHH (21 juillet 2020).

(8) OECD (2019), OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264312838-en>.

(9) Hallépée, Mauroux (2019), « Quels sont les salariés concernés par le télétravail ? », Dares Analyses n°051, novembre.

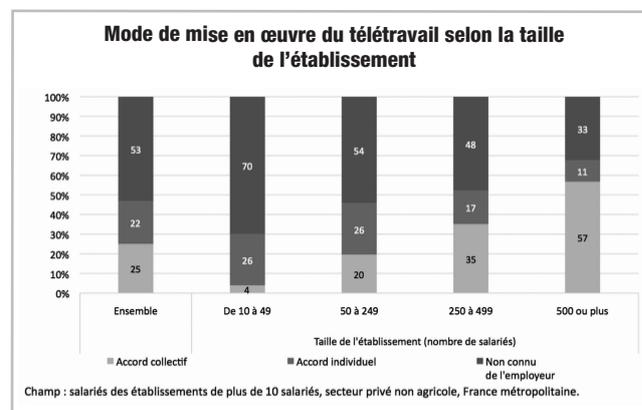
- Bien-être au travail : flexibilité des horaires, équilibre vie privée - vie professionnelle.
- Opportunité pour les personnes s'occupant de proches : enfants, proches âgés pour les aidants familiaux (enjeu majeur de soutenabilité dans une société vieillissante) qui sont de plus en plus exposés aux risques psychosociaux, en particulier les femmes, puisqu'ils compensent largement le cumul avec leur travail rémunéré en réduisant leur temps de repos ⁽¹⁰⁾.

Les défis sont nombreux :

- Évolution des conditions de travail et adaptation du droit du travail, droit à la déconnexion et problèmes de séparation entre vie privée et vie professionnelle : un dossier INSEE montre que si les télétravailleurs profitaient de temps de trajet réduits et d'un cadre de travail plus souple, ils avaient tendance à travailler plus longtemps et avec des horaires atypiques.
- Prévention des risques socioprofessionnels liés à la distance et la disparition de certaines relations de travail, à l'ergonomie et aux dangers pour la santé.
- Problématiques de mal-logement et de manque d'espace de travail.
- Compenser les transferts de dépenses de l'entreprise vers les travailleurs à domicile (électricité, chauffage, repas, internet...).

Parmi ces défis, la protection des travailleurs et l'évolution des contrats de travail est un gros chantier pour les pouvoirs publics. La crise sanitaire a mis en exergue les inégalités de protection selon les statuts, en termes de couverture maladie mais aussi de protection de l'emploi pour les travailleurs malades mis en quarantaine ou dans des industries confinées et qui ne peuvent pas télétravailler. Les nouvelles formes de travail « flexibles » soulèvent déjà des enjeux de sécurisation des travailleurs puisque les employés en travail non-standard sont en moyenne moins bien couverts contre le risque de perte de revenus ou d'emploi dans l'OCDE ⁽¹¹⁾, même si la France reste toutefois dans le haut du panier. De même, l'expansion du télétravail pose la question du statut et des conditions de travail pour ces nouveaux modes d'organisation, d'autant plus que la pratique en était jusqu'alors largement occasionnelle et le plus souvent très peu encadrée. Formellement, le code du travail dispose que le télétravailleur bénéficie des mêmes droits qu'en travaillant sur site, et notamment que « *le télétravailleur a les mêmes droits que le salarié qui exécute son travail dans les locaux de l'entreprise, notamment en ce qui concerne l'accès aux informations syndicales, la participation aux élections professionnelles et l'accès à la formation* ». Toutefois, la formalisation en droit est encore faible. L'étude Sumer de la Dares sur les entreprises de plus de 10 salariés du secteur privé non agricole indiquait que plus de la moitié des télétravailleurs pratiquaient le travail à distance sans aucune formalisation contractuelle en 2017. Cette organisation convient pour une pratique occasionnelle mais l'expansion de la pratique du télétravail ouvre de nouveaux chantiers en termes d'organisation des modes de production et de protection des travailleurs. À ce titre, l'existence d'un accord pour encadrer la pratique du télétravail au niveau de l'entreprise

joue un rôle protecteur important pour les télétravailleurs. La formalisation de ce nouveau cadre doit passer par la discussion avec les syndicats et des groupes de travail incluant les différents profils de salariés.



Source : Dares, enquêtes flash Acemo spécial Covid.

Perspectives pour les employés et les ménages

- Possibilité de réduire les dépenses en bureaux et locaux : par exemple, PSA indiquait en mai vouloir généraliser le télétravail durant 70 % de la semaine pour les emplois non liés à la production (environ 40 000 salariés) afin de « réduire les déplacements et l'empreinte immobilière, pour repenser les espaces de travail » selon son DRH Xavier Chéreau.
- Possibilité d'élargir le recrutement à d'autres zones géographiques
- La productivité du télétravail pourrait augmenter dans un futur proche grâce à une meilleure complémentarité du télétravail avec l'équipement informatique et logiciel de l'entreprise ⁽¹²⁾.
- Une réallocation de la population et de la richesse sur le territoire réduirait les inégalités territoriales mais reste incertaine : fort besoin d'investissement dans les infrastructures numériques et notamment la couverture réseau internet (Malgouyres et al, 2019).

Défis

- Moins de contrôle et risques de pertes de productivité, dans les entreprises avec des complémentarités importantes, et surtout dans les petites entreprises ⁽¹³⁾.
- Financement et inégalités des entreprises devant l'investissement en capacités IT : 27 % des PME indiquaient un manque de solutions de financements appropriées (cf. supra) ; la France a lancé la Banque des territoires et accompagne les PME innovantes avec BPIFrance. L'investissement public peut avoir un rôle à jouer. Par exemple, le Japon subventionne 50 % du coût d'installation des capacités de télétravail (jusqu'à 1M¥).

(10) Burchardt, T. (2008) Time and income poverty CASEreports (57). Centre for Analysis of Social Exclusion, LSE; Antonopoulos, R. and Memis, E. (2010) Time and Poverty from a Developing Country Perspective, Levy Economics Institute Working Paper No. 600.

(11) OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work.

(12) Pour une revue sur le télétravail et la productivité du travail : Bergeaud, A., Cette, G. & Piezza, S. (2020). Teleworking and Productivity, a literature review. Banque de France mimeo, available upon request.

(13) Monteiro et al. (2019); Bartik et al. (2020).

Par Grégoire VINCENOT, Cabinet Michel Klopfer

Le levier des taux directeurs semble épuisé, mais les banquiers centraux n'ont pas dit leur dernier mot

Le premier semestre 2020, marqué par une crise économique mondiale sans précédent, aura vu les taux directeurs des banques centrales revenir aux plus bas jamais pratiqués, quand ils n'y étaient pas déjà. Il est clair pour tous désormais que baisser encore davantage ces taux directeurs n'est plus d'actualité, les taux négatifs présentant l'inconvénient de fragiliser un secteur bancaire déjà fortement exposé à la crise. Dès lors amplifier encore le caractère accommodant des politiques monétaires nécessite de nouvelles méthodes, que l'on commence à voir poindre.

Résorption progressive des primes de liquidité et retour au calme sur le marché interbancaire

On appelle prime de liquidité, par exemple à 12 mois, l'écart à une date donnée entre l'Euribor 12 mois et le swap d'Eonia 12 mois. Il s'agit dans les deux cas d'un prêt non collatéralisé (sans créances apportées en garantie) d'un an entre banques, mais l'un est consenti une fois pour toute pour l'année (privant le prêteur de la possibilité de récupérer ses fonds avant terme, et l'exposant à des évolutions de marché notamment à un renforcement du risque de défaillance de la banque emprunteuse) tandis que l'autre est réitéré chaque jour et donne donc une occasion par jour de ne pas poursuivre jusqu'à la fin des 12 mois (soit que la banque prêteuse ait besoin de davantage de liquidités qu'elle ne le pensait initialement, soit que le risque de contrepartie devienne dissuasif).

Partant de quasi-zéro dans les années 2000, cet indicateur a atteint des sommets à 500 pb en 2008 après la faillite de Lehmann Brothers, avant de refluer progressivement, puis de s'envoler à nouveau jusqu'à toucher les 300 pb en 2011-2012 au moment où le risque de défaut souverain en zone Euro fragilisait fortement les bilans bancaires. Le nouveau reflux progressif intervenu ensuite avait conduit depuis le second semestre 2019 à une stabilisation de la prime de liquidité à 12 mois autour d'une vingtaine de points de base.

Le choc économique déclenché par le confinement s'est traduit par un début d'alerte sur cette prime de liquidité, remontée en quelques semaines à plus d'une quarantaine de

points de base, reflet de possibles difficultés pour les banques à recouvrer les prêts consentis.

L'évolution marquante de l'été est le dégonflement de cette prime, revenue même à un niveau inférieur à celui qui était le sien avant le déclenchement de la crise sanitaire

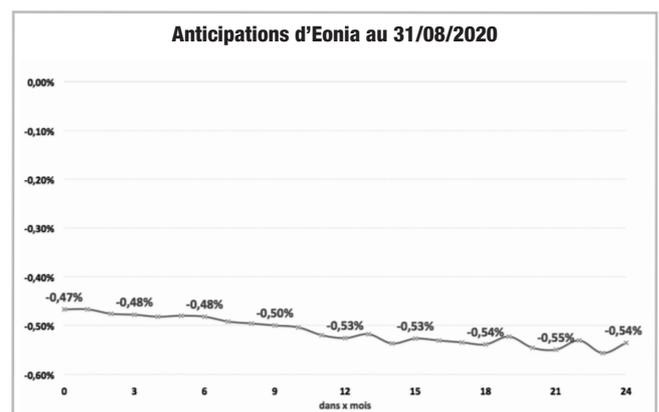
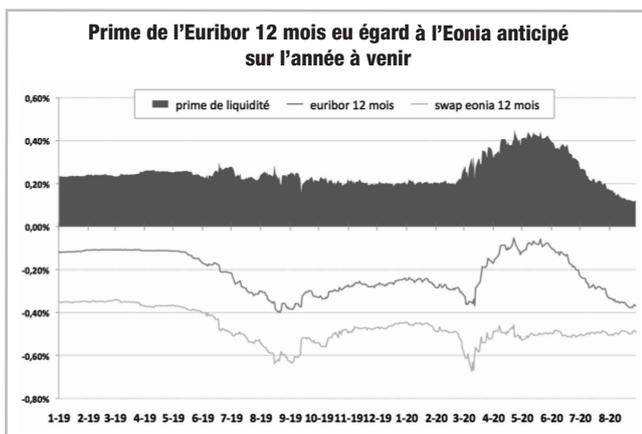
Ce reflux résulte de deux effets :

- Le swap 12 mois d'Eonia s'est affaïssé au début de la crise sanitaire, signe que les marchés anticipaient une nouvelle baisse du taux directeur de la BCE (et donc de l'Eonia sur les 12 prochains mois) ; la décision extrêmement marquante de la BCE lors de sa réunion du 12 mars, consistant à refuser une nouvelle baisse de son taux directeurs alors que l'alerte économique était maximale, a clairement montré qu'elle considère ne pas pouvoir aller plus loin en termes de taux négatif. Depuis cette clarification, le swap d'Eonia est très stable autour de 0,50 % : les marchés ont manifestement intégré qu'aucune modification du taux directeur de la BCE n'interviendra sous 12 mois, à la baisse donc, mais pas non plus à la hausse.

- Si l'on observe plus finement ces anticipations, on constate qu'une très légère baisse est envisagée : la probabilité d'une baisse de 10 pb du taux de dépôt peut ainsi être estimée à 50 %, ce qui est extrêmement peu dans le contexte de récession historique que connaît la zone Euro. De fait les taux directeurs ne sont plus la réponse privilégiée par la BCE.

- L'Euribor 12 mois se cale désormais à peine une dizaine de points au-dessus du swap d'Eonia, signe à la fois

- de la faible probabilité de défaut des banques, dans un environnement où le soutien des Etats à l'économie en général, et aux banques en particulier, est devenu la règle,



ce soutien passant notamment par les opérations de prêts aux entreprises garantis par les Etats,

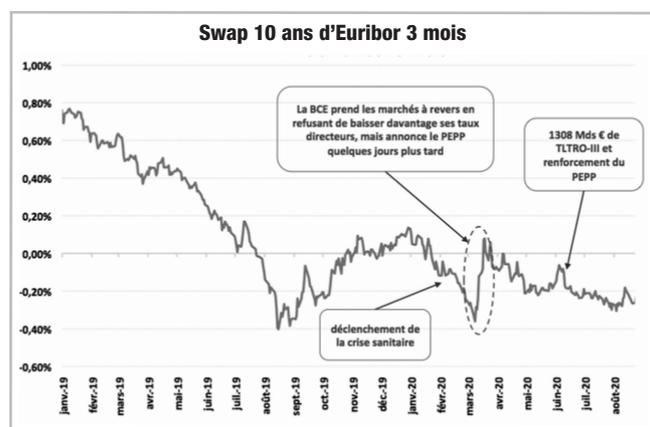
- et de la liquidité extraordinairement forte sur le marché interbancaire ; Ce dernier a en effet été littéralement inondé par les nouvelles opérations de refinancement à très long terme (TLTRO-III) mises en place par la BCE au printemps et très largement souscrites en juin dernier (1.308 Mds € appelés par 742 banques, à échéance du 28/6/2023).

Les taux stabilisés dans le très bas, sans perspective de rebond avant plusieurs années

Le tournant du 12 mars dans la doctrine de la BCE sur les taux négatifs explique la brutale remontée du swap 10 ans contre Euribor 3 mois observable autour de la mi-mars (cf. graphique) : toute la composante des anticipations de marché intégrant un scénario de baisse supplémentaire des taux directeurs de la BCE s'est en effet instantanément évanouie.

Cependant la BCE a annoncé quelques jours seulement après le 12 mars la mise en place d'un nouveau programme d'assouplissement quantitatif (le PEPP), dont elle a relevé le plafond dès sa réunion de juin, ce qui a exercé un surcroît de pression sur les taux longs. La très forte demande pour les opérations de refinancement de long terme observée en juin (évoquée supra) est également un facteur de pression sur les taux longs au travers de l'écrasement des primes de liquidité et donc des index courts, en spot comme en anticipation.

Dès lors, si quelques fluctuations sont observées au gré des nouvelles économiques selon que la sortie de crise apparaît plus ou moins lointaine, les taux longs sont globalement stabilisés depuis le printemps à un niveau extrêmement bas. Le swap 10 ans d'Euribor 3 mois (c'est à dire la moyenne des anticipations d'Euribor 3 mois sur les 10 prochaines années, principale référence de marché pour suivre les fluctuations d'un taux fixe 15-20 ans consenti aux collectivités hors marge bancaire), navigue ainsi depuis la fin juin entre - 0,20 % et - 0,30 %.

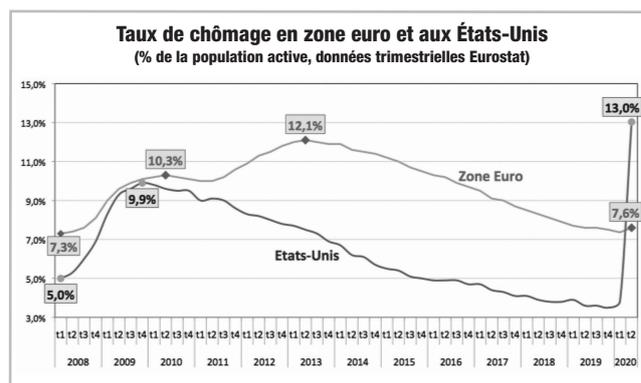


La FED revise la hiérarchie de ses objectifs

Le ton de la rentrée en matière de politique monétaire est traditionnellement donné à Jackson Hole, à l'occasion du

symposium annuel de la Banque centrale des Etats-Unis, auquel elle convie des banquiers centraux du monde entier. Si cette année la réunion s'est faite en visioconférence, elle était aussi particulièrement attendue compte tenu de la situation inédite de l'économie mondiale.

Jerome Powell, le président de la Fed, a profité de cette fenêtre à forte caisse de résonance pour modifier l'équilibre entre les deux objectifs fondamentaux que les statuts de son institution lui assignent : l'objectif premier est désormais le plein emploi, fut-ce au prix d'un dépassement, « pendant un certain temps », de la cible sur l'inflation fixée à 2 %. Ce faisant la FED tire les enseignements de la décennie passée, qui a vu le chômage tomber durablement autour de 3,5 % sans qu'aucune tension n'en résulte sur les prix ou les salaires. La priorité donnée à un plein emploi « inclusif » fait également écho au contexte social et racial extrêmement tendu de ces derniers mois aux Etats-Unis, et bien sûr aussi à la brutalité de la dégradation du marché de l'emploi, incomparablement plus forte et plus rapide que ce qui est constaté en Europe. Cela étant, le chômage a d'ores-et-déjà amorcé un recul rapide aux Etats-Unis, revenu de 14,7 % en avril à 10,5 % en juillet, là où la dégradation ne fait que démarrer en Europe (7,8 % en zone Euro en juillet, point le plus haut depuis les 7,3 % de février).



Cette orientation nouvelle de la FED accroît l'écart entre les objectifs de politique monétaire de part et d'autre de l'Atlantique. Rappelons en effet que la BCE, elle, n'a pour mandat d'après les traités que le maintien de la stabilité des prix (ce qu'elle traduit par l'objectif d'une inflation inférieure, mais proche, de 2 %), et que c'est seulement en second lieu, « sans préjudice de l'objectif de stabilité des prix », qu'elle est appelée à apporter son « soutien aux politiques économiques générales dans l'Union », sans référence spécifique au plein emploi.

L'objectif poursuivi par la FED au travers de cet assouplissement de son objectif de maîtrise des prix est de faire entendre au marché que les taux quasi nuls qu'elle pratique (sa cible pour les Fed Funds a été ramenée depuis mars 2020 dans une fourchette 0,00 %-0,25 %, sachant que la Fed n'a à ce jour jamais franchi le pas des taux négatifs) seront maintenus plus longtemps, ce qui est une façon de faire encore baisser les taux longs sans avoir recours aux taux directeurs négatifs. Certains analystes considèrent désormais que la Fed pourrait tolérer temporairement une inflation supérieure à 3 %, et qu'il est possible qu'elle s'autorise des actions inédites pour faire redécoller franchement l'inflation. Une des options consisterait à calquer ce que fait déjà la banque centrale d'Australie : faire des interventions non conventionnelles sur la base non pas

d'une enveloppe financière de titres longs à acquérir mais d'une cible explicite de taux longs sur certaines maturités, par exemple 0,25 % à 3 ans ou 0,50 % à 5 ans. Autrement dit une autre version du « whatever it takes » de Mario Draghi visant à aiguillonner les acteurs de marché et à une forme d'auto-réalisation...

La BCE a pour sa part exprimé à Jackson Hole, par la voix de Philip Lane, une forme de réponse différente mais qui rejoint celle de la Fed en ce qu'elle écarte la mise en œuvre d'une nouvelle baisse des taux directeurs. Monsieur Lane y a présenté l'action de la BCE pour retrouver les niveaux

souhaités sur les anticipations d'inflation comme une réponse en deux temps. Il s'agit d'abord de corriger le dérapage induit par la pandémie sur la trajectoire de remontée de l'inflation. C'est le rôle assigné à l'intervention non conventionnelle menée dans le cadre du PEPP. Dans un second temps, une fois ce dérapage corrigé, la BCE ajustera ses instruments, sans rien s'interdire, pour retrouver un niveau d'inflation proche, mais inférieur à 2 %. On entend fortement, dans cette rhétorique, une justification du caractère exceptionnelle du PEPP, sorte de réponse préventive aux contestations qui ne manqueront pas d'être portées au plan juridique devant la Cour constitutionnelle de Karlsruhe.

ECONOMIE ET MARCHÉS FINANCIERS

Financement du secteur public local

Par Grégoire VINCENOT, Cabinet Michel Klopfer

Les marges refluent doucement après l'alerte du printemps

Le choc économique lié à la crise sanitaire s'est traduit par une dégradation ponctuelle et limitée des conditions d'emprunt des collectivités au printemps, en particulier s'agissant des marges bancaires remontées en quelques semaines à environ 100 points de base. Ce type de tension a tôt fait de rappeler de douloureux souvenirs au monde local. Mais l'heure est déjà, sur ce plan au moins, à l'accalmie, avec depuis juin un début de reflux des marges qui devrait se poursuivre et des taux toujours au plus bas, à court comme à long terme.

Lent reflux des marges bancaires après le brusque ressaut du printemps

Les marges bancaires, qui étaient voisines de 40 pb au début de l'année, ont dérivé en quelques semaines au printemps vers une centaine de points de base. Ce ressaut trouvait sa source première dans un renchérissement du coût de financement des banques, résultant lui-même d'un accès de fièvre sur les taux souverains lié à la brutale révision à la hausse des besoins de financement des Etats dans le contexte de la crise sanitaire.

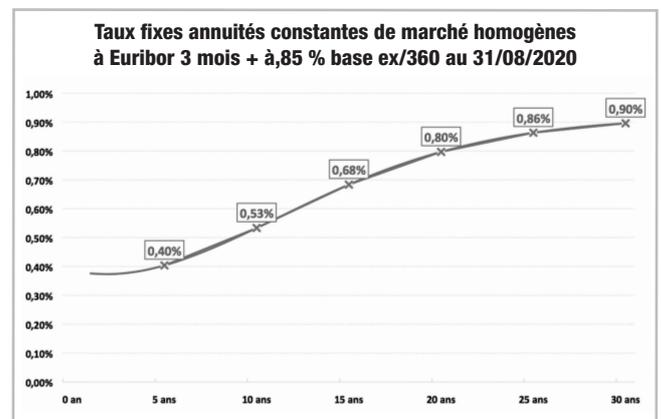
Le propre des prêteurs présent sur le marché du secteur public local est de financer par des émissions obligataires faisant référence à l'OAT des prêts commercialisés en référence à l'Euribor. Dès lors le spread OAT - Euribor est une donnée fondamentale appelée à se répercuter dans les marges consenties aux collectivités.

A 10 ans par exemple, l'écart OAT (taux Etat) - CMS (taux interbancaire) qui était voisin de - 0,05 % jusqu'en mars 2020, est grimpé à 0,20 % en avril - mai avant de revenir cet été dans les parages de + 0,05 %. Il n'y a donc pas encore à ce stade de retour au niveau d'avant-crise.

Les marges long terme, si elles refluent tranquillement, restent à ce stade voisines de 80/85 pb, contre autour de 100 pb en avril - mai, et sont disparates d'une banque à l'autre, en particulier pour les maturités longues.

Compte tenu du niveau des taux longs, cela situe le taux fixe

susceptible d'être proposé à une collectivité pour un profil amortissable sur 15 ans autour de 0,70 %. En outre le coût du départ décalé est extrêmement peu pénalisant : figer un taux fixe pour un démarrage dans 4 mois ne renchérit le taux obtenu que d'un point de base ! Une période de mobilisation de 18 mois génère quant à elle un renchérissement de 10 points de base ; autrement dit un taux fixe amortissable 15 ans avec un départ décalé début 2022 devrait être accessible à un taux voisin inférieur à 0,80 %.



Les commissions et/ou la marge de marché sur les lignes de trésorerie sont attendues en baisse, dans la foulée des primes de liquidité sur l'Euribor 12 mois

Comme cela est décrit dans la chronique « marchés financiers », les primes de liquidité ont paradoxalement reflué depuis le déclenchement de la crise sanitaire, sous l'effet d'un soutien tous azimuts apporté aux banques par les Etats, rendant la survenue d'un défaut bancaire très improbable, et surtout sous l'effet de l'inondation de liquidités qui a résulté de la très forte demande pour les TLTRO-III mis en place par la BCE en juin.

Or les marges consenties par les prêteurs aux collectivités sur les lignes de trésorerie sont directement corrélées à cette prime de liquidité : pour octroyer une facilité de tirage dans le cadre d'une ligne de trésorerie d'un an, une banque doit réserver les fonds sur cette durée, donc en acquittant l'Euribor 12 mois certes aujourd'hui fortement négatif, et assumer le risque de devoir replacer les fonds, si la collectivité ne les appelle pas, à l'Eonia sur le marché interbancaire, soit à un taux encore nettement plus négatif.

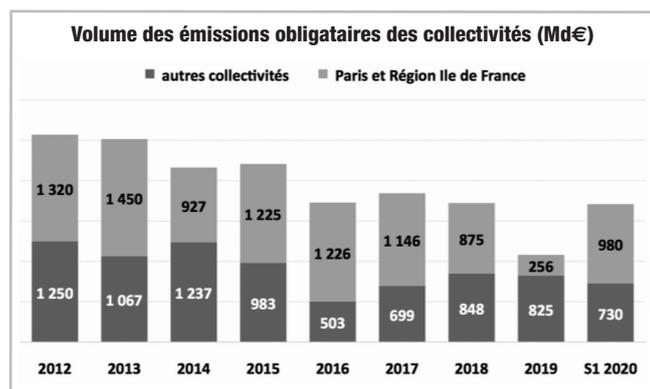
C'est ce différentiel (autrement dit : la prime de liquidité à 12 mois sur le marché interbancaire) qui justifie les commissions demandées par les banques pour la mise en place d'une ligne de trésorerie. En toute rigueur, chaque prêteur devrait solliciter une commission de non-utilisation égale à la prime de liquidité au moment de la mise en place de la ligne. En réalité les prêteurs répartissent ce qu'ils facturent à leurs clients sur les lignes de trésorerie entre la commission de mise en place, la marge appliquée à l'index, l'effet de floor (la quasi-totalité des banques ne répercutant pas l'index lorsqu'il est négatif) et, enfin, une éventuelle commission de non-utilisation que l'on ne rencontre en définitive plus si souvent.

Quoi qu'il en soit, dans le contexte de marché actuel, la prime de liquidité est réduite à une dizaine de points de base et l'effet de floor est particulièrement accentué, puisque l'Eonia a toute chance de tourner autour de - 0,50 % pendant un long moment et de ménager ainsi une marge arrière de 50 pb au prêteur.

Les marges sur lignes voisines de 20 pb fin 2019 - début 2020 et qui ont pu grimper autour de 50/60 pb au début de la crise sanitaire (moment où les primes de liquidité à 12 mois étaient montées à une quarantaine de pb) sont désormais revenues sous 40 pb. On peut à bon droit pronostiquer un prochain retour vers 20 pb, voire en deçà.

Bilan de l'activité obligataire des collectivités françaises au premier semestre 2020

Le marché obligataire des collectivités a été particulièrement



actif au premier semestre 2020, en dépit de quelques semaines d'expectative au début du confinement. Les volumes émis au 1^{er} semestre excèdent déjà de beaucoup l'année entière 2019, très atypique il est vrai du fait du retrait ponctuel des deux très gros émetteurs que sont la Ville de Paris et la Région Ile de France.

Les marges ont de leur côté connu une détérioration d'une vingtaine de pb dans la foulée du spread OAT/Euribor, soit un ressaut nettement moindre que celui observé sur le bancaire, et qui semble désormais plutôt en voie de normalisation.

Performance obligataires des collectivités française au premier semestre 2020 selon leur maturité			
Maturité in fine	Marge moy. sur OAT	Nombre d'émissions	Marge moy. sur Eur
Comprise entre 0 et 5 ans	48,8 pb	10	28,9 pb
Comprise entre 5 et 10 ans	42,7 pb	11	26,6 pb
Comprise entre 10 et 15 ans	52,7 pb	7	48,5 pb
Comprise entre 15 et 20 ans	60,7 pb	8	68,6 pb
Comprise entre 20 et 35 ans	60,6 pb	12	71,6 pb

Sur un profil 10 ans in fine (plus proche équivalent d'un financement bancaire), les collectivités émettrices (du moins celles notées AA/AA-, la grande majorité) se finançaient à moins de 30 pb contre Euribor en moyenne avant crise et tournent désormais autour de 50 pb avec un retour progressif tendanciel vers les 40 pb.

Un suivi rigoureux des marges dans le temps n'est pas facile car tout dépend de l'émetteur et de la maturité. La première émission à taux zéro depuis le confinement (PACA), intervenue fin juin, montre que l'heure était à la détente, tant sur la liquidité que sur les prix. On recense ainsi, sur la cinquantaine d'émissions du premier semestre, 19 émissions à taux zéro, qui sont même dans un certain nombre de cas à taux négatif, une prime d'émission venant gonfler la somme mise à la disposition de l'émetteur sans incidence sur la valeur à rembourser en capital à l'échéance.

La palme revient pour l'instant à la Région AURA, qui a émis sur 3 ans début mars 2020 à - 0,19 %, l'émission à taux zéro étant en effet agrémenté d'une prime de 0,58 %. Autrement dit la région a reçu 10,058 M€ lors de la mise en place du prêt et n'aura à rembourser que 10,000 M€ dans 3 ans à l'échéance de l'émission (sans avoir payé le moindre intérêt entre temps).

Ce type d'émissions, qui avait disparu en avril-mai, a donc fait son retour depuis juin.

Publication de la circulaire autorisant l'étalement des charges liées à la crise sanitaire

La circulaire autorisant à étaler les charges liées à la crise sanitaire a été publiée le 24 août. Pour rappel, cette procédure nécessite normalement, hormis quelques cas très spécifiques, l'autorisation conjointe des Ministres du Budget et des Collectivités territoriales. Elle permet par le jeu d'écritures d'ordre de renvoyer une dépense de fonctionnement en section d'investissement (donc de la financer par de l'emprunt) avant de la reprendre progressivement en fonctionnement à la manière d'une dotation aux amortissements.

Sont éligibles à ce dispositif, sans nécessité d'une quelconque autorisation et pour une durée d'étalement maximale de 5 ans, les dépenses portées par tous les budgets de toutes les collectivités (y compris SPIC), postérieures au 24 mars et rattachées à l'exercice 2020 (y compris journée complémentaire), ressortant de l'une des catégories suivantes :

- Les dépenses directement liées à la crise, hors personnel : achat de matériels de protection, frais de nettoyage des locaux ou des véhicules, frais d'aménagement des espaces d'accueil du public
- Le soutien au tissu économique (hors fonds de solidarité Etat - Région déjà comptabilisé en investissement) et les aides sociales dans le respect des compétences de chaque collectivité
- Les surcoûts induits sur les contrats de la commande publique, donc notamment les indemnités versées au délégataire de service public en cas de bouleversement économique du contrat lié à la crise sanitaire
- Les subventions d'équilibre au budget annexe, ou les participations à des structures résultant des effets de la crise sanitaire, typiquement une subvention d'équilibre à un budget transports

- Ces deux dernières catégories pourraient, bien plus que les achats de maques, constituer le morceau le plus significatif pour les collectivités concernées et être tout sauf anecdotiques...

La même circulaire autorise par ailleurs exceptionnellement à reprendre en fonctionnement un éventuel excédent budgétaire constaté en section d'investissement au 31/12/2019, à condition (sur la base d'un avis du comptable de la collectivité) que cet excédent soit libre d'engagement.

(Absence d')Enjeux liés à la réforme des taux courts

La réforme des indices Eonia et Euribor tire son origine des scandales de manipulation des taux de référence par les banques, ces indices résultant de données déclaratives d'un panel d'une cinquantaine de banque, panel qui s'est d'ailleurs fortement réduit depuis : il ne compte plus que 18 banques, nombre d'entre elles ayant préféré se retirer notamment par peur d'être poursuivies pour déclarations erronées...

Le règlement Européen BMR (pour BenchMaRk Régulation) du 8 juin 2016 donnait initialement jusqu'au 1^{er} janvier 2020 pour que ces indices soient fiabilisés, avec un calcul reposant désormais sur des transactions réalisées et non uniquement sur des données déclaratives. Le délai a été repoussé au 1^{er} janvier 2022 à cause des difficultés techniques rencontrées, du fait notamment du nombre réduit de transactions sur le marché interbancaire non collatéralisé, que les Eonia et les Euribor doivent refléter.

Les méthodologies de calcul des indices sont désormais définies et validées. Alors que c'est la BCE qui publie l'€ster (Euro Short Term Rate), c'est l'EMMI (European Money Market Institute) qui est en charge des Euribor. Cet organisme a obtenu le 2 juillet 2019 l'agrément de la FSMA - l'AMF belge - comme administrateur de l'Euribor, ce qui signifie que l'Euribor est « BMR compliant » et qu'il pourra être utilisé au-delà du 1/1/2022. Si le calendrier est parfaitement arrêté pour l'Eonia,

qui cessera d'être publié le 3 janvier 2022 (pour rappel la BCE a annoncé le 31 mai 2019 que du 2 octobre 2019 au 3 janvier 2022, par convention, l'Eonia est égal à €ster + 8,5 pb), il doit encore être précisé pour les Euribor, mais normalement ils devraient basculer sur la nouvelle formule, dite « hybride », sans changement de nom, à compter également du 1^{er} janvier 2022.

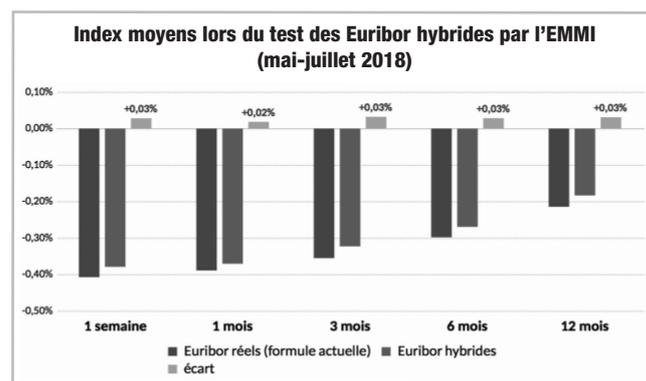
Cette formule hybride vise à s'assurer qu'un indice sera bien toujours calculable, avec trois niveaux de contribution des banques du panel :

- **Niveau 1** : les prêts interbancaires sans collatéral réalisés pour chacune des maturités des Euribor,
- **Niveau 2** : les prêts de même nature mais pour d'autres maturités, en faisant les corrections pour exprimer ces données en équivalences sur les maturités des Euribor
- **Niveau 3** : l'utilisation de sources alternatives, au choix des banques (avec quand même un encadrement), c'est à dire d'autres transactions corrélées au marché interbancaire non collatéralisé, pour arriver à faire une contribution malgré l'insuffisance de données correspondants aux deux niveaux précédents.

Ce 3^{ème} niveau de contribution revient en fait à demander du déclaratif aux contributeurs...

Les contributions obtenues sont ensuite écrémées des 15 % de valeurs les plus hautes et les plus basses.

Une période de test avait été réalisée par l'EMMI sur les mois de mai, juin et juillet 2018. Elle montrait que les Euribor hybrides se positionnaient 2-3 pb plus haut que les Euribor actuels, avec en revanche une volatilité un peu plus forte, et que l'essentiel (de l'ordre de 70 %) des contributions des banques relevaient du Niveau 3 : autrement dit on restait quand même essentiellement sur des index déclaratifs, même si les deux premiers étages de données contribuées concernent des transactions réalisées.



Des paramétrages et les évolutions du marché intervenus depuis ce test de 2018 semblent attester (mais il n'existe pas à notre connaissance de données publiées) d'une convergence encore accentuée entre les taux issus de la formule actuelle et ceux obtenus à partir de la formule hybride, toujours avec une volatilité un peu plus forte qu'aujourd'hui.

En conclusion la bascule sur la nouvelle formule d'Euribor hybride, a priori début 2022 (date à confirmer), devrait normalement passer à peu près inaperçue.

S'agissant de l'exécution des contrats d'emprunt, il est possible

que les établissements prêteurs proposent d'avenanter ceux qui ne comportent pas déjà de clause de « fall-back » (clause prévoyant la procédure et l'indice de secours, dans le cas où l'index utilisé était amené à disparaître ou évoluer). Ce sera a priori nécessairement le cas pour les contrats dont l'indice change de nom (cas de l'Eonia basculant vers €ster) mais sans doute pas obligatoire pour les contrats en Euribor, permanence du nom de l'indice et absence d'effet de ressaut aussi identifié qu'entre l'Eonia et l'€ster obligent.

Si les enjeux apparaissent relativement marginaux, il restera intéressant, avant d'approuver un avenant ou de donner un assentiment expresse à la mise en œuvre des nouveaux indices sur les contrats existants, de solliciter la banque sur sa perception des conséquences de la réforme quant à d'éventuels écarts sur le niveau de l'indice avant et après la réforme et aux mesures d'adaptation à envisager.

Statistiques

	taux/cours constatés				taux/cours anticipés *		
	mai 2020	juillet 2020	juillet 2020	août 2020	novembre 2020	février 2021	mai 2021
Euribor 1 mois	-0,46%	-0,51%	-0,51%	-0,52%	-0,51%	-0,54%	-0,52%
Euribor 3 mois	-0,27%	-0,44%	-0,44%	-0,48%	-0,47%	-0,47%	-0,48%
Euribor 6 mois	-0,14%	-0,33%	-0,33%	-0,43%	-0,43%	-0,43%	-0,44%
Euribor 12 mois	-0,08%	-0,28%	-0,28%	-0,36%	-0,32%	-0,33%	-0,33%
T4M	-0,45%	-0,46%	-0,46%	-0,46%	-0,48%	-0,49%	-0,50%
TAM	-0,41%	-0,43%	-0,43%	-0,43%	-0,47%	-0,47%	-0,49%
CMS 10	-0,13%	-0,20%	-0,20%	-0,20%	-0,10%	-0,09%	-0,07%
TEC10	-0,02%	-0,19%	-0,19%	-0,21%	-0,18%	-0,16%	-0,14%
taux fixe 15 ans**	-0,30%	-0,24%	-0,24%	-0,23%	-0,17%	-0,15%	-0,13%
taux fixe 20 ans**	-0,21%	-0,14%	-0,14%	-0,13%	-0,05%	-0,04%	-0,02%
€ contre \$	1,09	1,15	1,15	1,18	1,19	1,20	1,20
\$ contre ¥	107,2	102,2	102,2	106,0	105,8	105,7	105,7
€ contre CHF	1,06	0,79	0,79	0,86	1,08	1,08	1,08

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

** hors marge bancaire, voisine de 0,85% en août 2020 / trimestriel échéances constantes ex/ex

Les finances publiques locales 2020 (fascicule 1) ⁽¹⁾

Comme en 2018, le contexte financier est demeuré favorable aux collectivités territoriales en 2019, grâce au dynamisme de leurs recettes fiscales, à la légère progression des transferts de l'État et à une relative maîtrise de leurs dépenses. Leur épargne brute, qui a significativement augmenté, a contribué au financement d'un investissement local en forte hausse ces deux dernières années, et l'évolution de leur dette a été contenue. Dans l'ensemble, les collectivités ont donc abordé l'année 2020 et la crise sanitaire dans une meilleure situation que l'État. Mais de grandes disparités subsistent entre elles, et la crise sanitaire devrait les affecter diversement.

Les régions et les départements, dont les recettes et les dépenses sont sensibles à la conjoncture économique, seront particulièrement exposés.

Un contexte financier favorable en 2019 et une hausse des investissements

L'amélioration de l'épargne des collectivités territoriales en 2019 résulte du dynamisme de leurs recettes fiscales, de la légère progression des transferts de l'État et d'une relative maîtrise de leurs dépenses.

• Une fiscalité locale dynamique

En 2019, le produit de la fiscalité locale a progressé de 4,5 Md€ pour atteindre 150,7 Md€ (+ 3,1 %). Hors TVA, comptabilisée dans les transferts financiers, l'accroissement du produit de fiscalité locale s'élève à 4,4 Md€.

Cette hausse se situe dans la moyenne de l'évolution des années antérieures mais résulte plus que les années précédentes de la forte revalorisation forfaitaire des bases imposables intervenue en loi de finances initiale (+ 2,2 % après + 1,2 % en 2018). Son impact sur le produit des impôts communs aux ménages et aux entreprises est de + 1,2 Md€, soit les trois quarts de la hausse constatée en 2019 sur ces impôts (+ 1,6 Md€).

Les autres composantes de la fiscalité locale ont également progressé. Le produit de la fiscalité économique a ainsi augmenté de 1,3 Md€ (+ 4,6 %), principalement en raison de l'augmentation de celui de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) (+ 6,8 % en 2019).

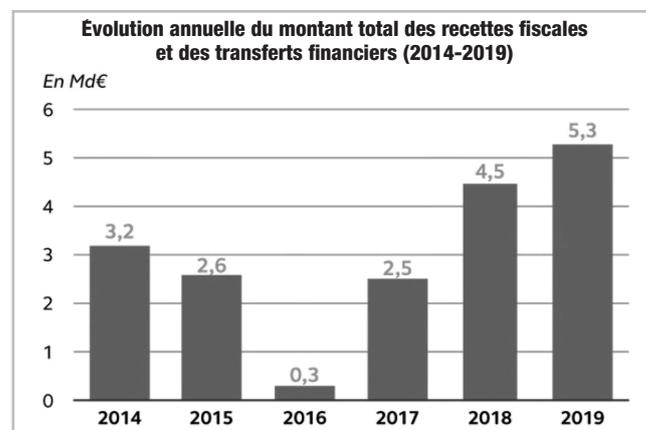
• Une légère progression des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

Les transferts financiers de l'État ont à nouveau augmenté en 2019 (+ 5,5 Md€ par rapport à 2018). Comme l'année précédente, cette augmentation résulte en premier lieu de l'accroissement des contreparties de dégrèvements (+ 3,2 Md€) en raison de la poursuite du déploiement de la réforme de la taxe d'habitation. A périmètre constant, hors fiscalité transférée, les transferts financiers se sont accrus de 0,9 Md€.

Au sein des transferts, les concours financiers sont restés

majoritairement stables (+ 551 M€ au total). En revanche, la fiscalité qui est versée aux collectivités en compensation de transferts de compétences et diffère donc par son objet des autres transferts, s'est fortement accrue (+ 1,5 Md€), principalement sous l'effet du dynamisme des droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

Au total, à périmètre constant, les recettes des collectivités issues de la fiscalité locale et des transferts financiers ont donc augmenté de 5,3 Md€ après 4,5 Md€ en 2018. Depuis 2017, dernière année de baisse des dotations, l'accroissement des recettes des collectivités locales dépasse 9,8 Md€, soit un montant comparable à la baisse des concours financiers entre 2014 et 2017.



• Un impact en baisse des décisions de l'État sur les budgets locaux

En 2019, l'impact net des décisions de l'État sur les finances des collectivités territoriales est de 315 M€ selon les calculs de la Cour, en baisse par rapport à 2018 (402 M€). Cette évolution concerne essentiellement les dépenses d'investissement en raison du coût de certaines mesures. Ainsi, le décret relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des services en ligne génère à lui seul des dépenses d'investissements importantes à la charge des collectivités (121 M€ en 2019).

• Une relative maîtrise de la dépense locale

Le dispositif d'encadrement de la dépense publique locale mis en place par la loi de programmation des finances publiques

(1) Cour des comptes - Les finances publiques locales 2020 - 6 juillet 2020. Le texte du rapport peut être téléchargé à l'adresse : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-finances-publiques-locales-2020-fascicule-1>.

(1) Tiré du graphique 1, p. 36 du rapport.

(LPFP) 2018-2022 repose sur une contractualisation financière triennale avec les collectivités dont les budgets sont les plus importants. En raison de l'épidémie de covid-19, l'exécution en 2020 des contrats et des arrêtés en cours a été suspendue.

Les collectivités sous contrat ont intégré cet objectif d'évolution dans leur pilotage financier. Globalement, sur les deux exercices 2018 et 2019, la progression des dépenses réelles de fonctionnement de l'ensemble des collectivités a atteint 1,9 %, pour un plafond de 2,4 % défini dans la loi de programmation des finances publiques.

• La progression de l'épargne brute

L'épargne brute des collectivités a ainsi progressé de 5,1 Md€ sur cette même période. En revanche, l'objectif national d'évolution du besoin annuel de financement, défini par la loi comme la différence entre les nouveaux emprunts et les remboursements d'emprunts, est resté hors d'atteinte. La Cour avait déjà souligné son caractère improbable au regard du cycle de l'investissement public local.

Le dispositif de reprise financière à l'encontre des collectivités ne respectant pas leur taux d'évolution contractuel a pour la première fois été mis en place en 2019. Il n'a concerné en définitive que 12 collectivités. Il a été mis en œuvre à l'issue d'une procédure d'analyse et de retraitement des comptes des collectivités concernées. Ces retraitements, opérés par les services de l'État, ont porté sur près de 3,5 Md€.

La crise sanitaire a eu pour effet de suspendre le débat sur le contenu d'une nouvelle génération de contrats financiers à compter de 2021. Les objectifs et les modalités d'encadrement de la dépense publique seront certainement adaptés au nouveau contexte économique et financier, qui devrait privilégier la fluidité des relations entre l'État et le monde local. La première génération de contrats révèle néanmoins des écueils à éviter s'agissant notamment des effets liés au périmètre du dispositif ou de l'absence de lisibilité des retraitements opérés.

• La situation financière par catégorie de collectivités locales

Grâce à un contexte favorable et à la maîtrise relative de leurs charges de fonctionnement, la situation financière des collectivités locales s'est de nouveau améliorée en 2019, dans la continuité des deux exercices précédents.

Les communes et leurs groupements ont bénéficié d'une hausse de leurs produits de fonctionnement, notamment en raison de la forte revalorisation forfaitaire des bases d'imposition des locaux d'habitation. Leurs charges de fonctionnement ont été relativement contenues, à l'exception des budgets annexes des groupements (+ 7,3 %).

Les collectivités du bloc communal ont mobilisé ce surplus d'épargne pour investir. Après s'être fortement contractées entre 2014 et 2017, leurs dépenses d'investissement retrouvent ainsi un niveau supérieur à 2013, même si le niveau cumulé sur la période est légèrement inférieur à celui du cycle précédent.

La forte progression des recettes fiscales des départements en 2019, en particulier du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), leur a permis d'absorber la hausse continue

de leurs dépenses sociales (+ 2,5 %) et de bénéficier d'une forte progression de leur épargne.

Poursuivant la dynamique amorcée en 2018, les départements ont ainsi largement investi en 2019 (+13,8 %), à travers des dépenses propres d'équipement et des subventions d'investissement aux collectivités du bloc communal.

Enfin, les régions ont bénéficié d'une fiscalité locale très dynamique, grâce à la part supplémentaire de CVAE qui leur avait été attribuée au titre de leurs nouvelles compétences en matière de transports, ainsi que d'une part de TVA qui s'est substituée à la DGF à compter de 2018. Ce surplus de recettes s'est traduit par une forte amélioration de leur épargne, malgré des charges de fonctionnement moins maîtrisées que les autres catégories de collectivité.

De manière comparable aux départements, les régions ont pu accroître significativement leurs investissements (+ 11,3 %), en majorité constitués de subventions d'équipement. Cette croissance est principalement portée par les régions fusionnées (+ 17,6 % soit 931 M€ qui représentent 86 % de la progression), qui continuent donc à accroître leurs investissements plus que les régions non fusionnées (+ 3,2 %).

Un accroissement de la diversité de situations entre collectivités

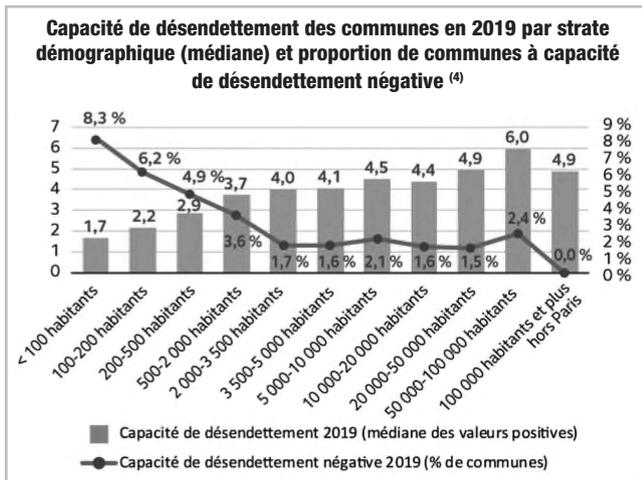
L'amélioration générale de l'épargne du secteur local s'est cependant accompagnée d'une augmentation du besoin de financement, tiré à la hausse par la reprise des investissements du bloc communal. Ce besoin de financement atteint en 2019 un niveau supérieur à 2017, alors qu'aux termes de la loi de programmation des finances publiques, il aurait dû diminuer chaque année de 2,6 Md€.

S'agissant en particulier des collectivités du bloc communal, la croissance des dépenses d'investissement en 2019 a été très supérieure à celle de l'épargne, nécessitant une hausse du recours à l'emprunt et une mobilisation du fonds de roulement. Si la capacité de désendettement⁽³⁾ du bloc communal s'améliore, son évolution repose sur le dynamisme de l'épargne et non sur le désendettement. Dès lors, cet indicateur pourrait se dégrader significativement en 2020 sous l'effet de la forte baisse de l'activité économique attendue cette année.

Par ailleurs, plus que les autres catégories de collectivités, le bloc communal recouvre une grande diversité de situations. En particulier, la situation financière des communes de petite taille est en moyenne plus favorable que celle des plus peuplées, mais elles sont plus nombreuses, en proportion, à présenter des ratios financiers dégradés, et donc une situation de fragilité dès 2019. À l'inverse, les groupements les plus peuplés présentent une situation plus homogène.

En 2019, la situation des départements est favorable mais contrastée. Ainsi, ceux de 500 000 à un million d'habitants

(3) Selon le glossaire qui accompagne le rapport, la Cour des comptes définit la capacité de désendettement de la manière suivante : le ratio de capacité de désendettement est égal au rapport entre l'encours de dette au 31 décembre et l'épargne brute. Il mesure le nombre d'années nécessaire à une collectivité pour rembourser sa dette en y affectant la totalité de son épargne brute. Il doit parfois être relativisé car il est sensible aux évolutions annuelles de l'épargne brute (un flux) qui peuvent être plus vives que celles de l'encours de la dette (un stock).



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFiP (5).
 Lecture : Pour les communes de moins de 100 habitants, la capacité de désendettement médiane est de 1,7 année en 2019, mais 8,3 % d'entre elles ont une capacité de désendettement négative.

voient leur situation s'améliorer moins nettement que ceux des autres strates en raison de la croissance plus soutenue de leurs dépenses sociales.

Contrairement aux collectivités du bloc communal, leurs finances reposent sur des facteurs structurellement dépendants de la conjoncture et donc fragiles - dynamiques respectivement pro-cyclique des DMTO et contra-cyclique des dépenses sociales. Du reste, ces charges et ressources sont inégalement réparties et le niveau de péréquation reste modeste au regard des montants concernés. Cette fragilité pourrait être encore plus importante à compter de 2021 avec la réforme de la fiscalité locale et le remplacement de la TFPB par une fraction de TVA.

Enfin, malgré une épargne dynamique, la hausse des charges de fonctionnement des **régions** (+ 2,1 %) reste supérieure aux autres catégories de collectivités, en particulier dans les **régions fusionnées** (+ 2,7 %), tandis que leurs produits varient **significativement d'une région à l'autre**. Ainsi, pour les seules régions métropolitaines, le surplus de recettes de CVAE varie de + 2,2 % (+ 8 M€) à + 13,5 % (+ 201 M€).

Si l'accroissement de l'épargne a contribué au financement de la forte reprise des investissements, la plupart des régions ont dû augmenter leur encours de dette - de plus de 8 % dans quatre régions. Aucune région ne dépasse le seuil d'alerte de neuf années défini dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Cependant, cette situation favorable repose sur un niveau d'épargne élevé en 2019 et amené à se dégrader sensiblement en 2020 du fait de la diminution des recettes fiscales attendue cette année (baisse de la CVAE et des produits de la TVA et de la TICPE).

Les risques anticipés en 2020

Dans l'ensemble, les collectivités locales abordent l'année

(4) En revanche, la Cour des comptes ne définit pas la capacité de désendettement négative. On peut supposer que dans cette hypothèse, le numérateur, c'est-à-dire l'épargne brute, est négatif. Ainsi, d'après les données issues du lien <https://www.impots.gouv.fr/cil/zf1/communegfp/flux.ex>, en 2018, la commune d'Ostel (Aisne) qui comptait 79 habitants présentait une capacité d'autofinancement brute synonyme d'épargne brute de - 3 000 euros rapportés à un encours de dette de 1 000 euros soit une capacité de désendettement de négative de - 3.

(5) Tiré du graphique 8, p. 64 du rapport.

2020 et la crise liée à l'épidémie de coronavirus dans une meilleure situation que l'État. La croissance de leurs recettes a accéléré depuis 2018, alors qu'elles maîtrisaient l'évolution de leurs dépenses, leur épargne brute a significativement augmenté et a contribué au financement de l'investissement local, en forte hausse ces deux dernières années.

Dans ce contexte globalement favorable aux finances locales, de grandes disparités subsistent et la crise liée à l'épidémie de coronavirus devrait affecter diversement les collectivités, selon la nature de leurs dépenses et de leurs recettes.

Les départements s'avèrent particulièrement exposés à un retournement de conjoncture économique. Leurs finances devraient être fortement affectés par la crise liée à l'épidémie de coronavirus, et ce dès 2020, tant en dépenses (risque d'augmentation des dépenses sociales) qu'en recettes (baisse des produits de DMTO notamment).

Les régions, dont les recettes sont très dépendantes du contexte économique, devraient voir leur épargne se contracter dès 2020 (TICPE, TVA) et plus encore en 2021 (CVAE) et alimenter la reprise de leur endettement, sauf à réduire leur niveau d'investissement.

Le bloc communal, dont la situation financière globale semble la plus favorable, est cependant marqué par une grande diversité. De nombreuses communes - notamment de petite taille - abordent cette crise dans des conditions déjà difficiles et pourraient voir leur situation financière se dégrader dès 2020. Si cette disparité ne permet pas de conclure à une fragilité d'ensemble du bloc communal, certains profils de collectivités sont plus exposés du fait de l'importance de leurs produits et charges sensibles à l'activité économique (communes touristiques, collectivités d'outre-mer), à plus forte raison si leurs finances étaient déjà dégradées en 2019.

Ces perspectives ont conduit le Gouvernement à proposer, dans le cadre d'un troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 présenté le 10 juin en conseil des ministres, plusieurs mesures de soutien au secteur public local. Celui-ci prévoit, pour les collectivités du bloc communal, une compensation partielle des pertes de recettes fiscales (0,75 Md€) et une majoration de la DSIL (+ 1 Md€), tandis que les départements pourraient bénéficier d'avances sur leurs produits de DMTO dans la limite de 2,7 Md€. Le principe d'un compte spécifique pour les dépenses liées à la crise devrait permettre, à terme, une meilleure évaluation de ses incidences financières à court et à moyen terme.

Une première analyse de l'incidence de la crise sanitaire sera proposée par la Cour dans le cadre du second fascicule de son rapport sur les finances publiques locales, publié au second semestre 2020.



L'investissement public en France : un état des lieux.

Comme chaque année, la Cour des comptes consacre un rapport public à la situation et aux perspectives des finances publiques ⁽¹⁾. S'agissant de l'édition 2020, la pandémie de Covid-19 a des conséquences de premier ordre sur les finances publiques. Or la France n'a pas abordé cette crise avec une situation budgétaire assainie.

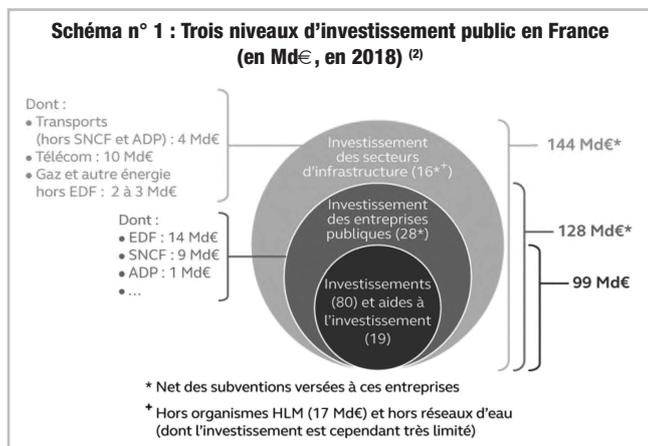
La soutenabilité à moyen terme de la dette constitue un enjeu central.

La France va devoir rebâtir une stratégie de redressement des finances publiques, en s'appuyant sur un réexamen en profondeur de la qualité de ses politiques publiques. Cette démarche devra préserver les investissements publics à l'efficacité avérée, par exemple pour soutenir la transition écologique ou la santé publique.

La chronique sera centrée sur l'annexe n° 5 du rapport intitulé « l'investissement public en France : un état des lieux », car elle permet de situer la place de l'investissement public local par rapport au total de l'investissement public.

Le poids de l'investissement public

La formation brute de capital fixe (FBCF) du « secteur public au sens large » atteint un total de 144 Md€ en 2018 (schéma n° 1). Elle représente 6,1 points de PIB, soit 1,8 fois la seule FBCF des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale.



Source : Cour des comptes à partir de données des comptes nationaux (base 2010), de comptes sectoriels (transport), de données d'autorité de régulation et de données d'entreprises.

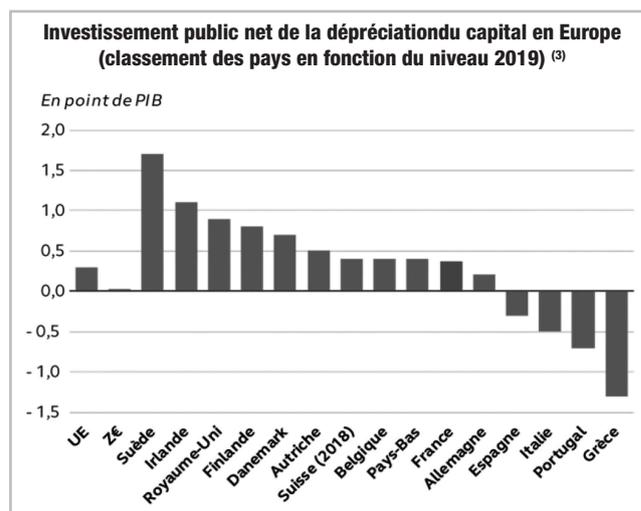
La FBCF de l'ensemble des secteurs, public et privé, représentait en France un montant de 538 Md€ en 2018. Avec la définition élargie de la FBCF publique, la part publique dans le total se situerait à 27 %.

Pour apprécier ces chiffres en tenant compte du besoin de renouvellement du capital existant, il faut retrancher à la FBCF la consommation de capital fixe (CCF), par laquelle les comptes nationaux évaluent la dépréciation du capital due à l'usure ou l'obsolescence. On aboutit alors à une notion d'« investissement net », plus directement reliée à l'évolution du volume de capital public.

(1) Cour des comptes - La situation et les perspectives des finances publiques - 30 juin 2020. Le texte du rapport peut être téléchargé à l'adresse : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-situation-et-les-perspectives-des-finances-publiques-11>

(2) Tiré du rapport, p. 144.

Selon ce critère, la France présente une position proche de la médiane européenne. Elle se situe, à peu près à égalité avec l'Allemagne, en-dessous des pays d'Europe du nord et au-dessus des pays méditerranéens.



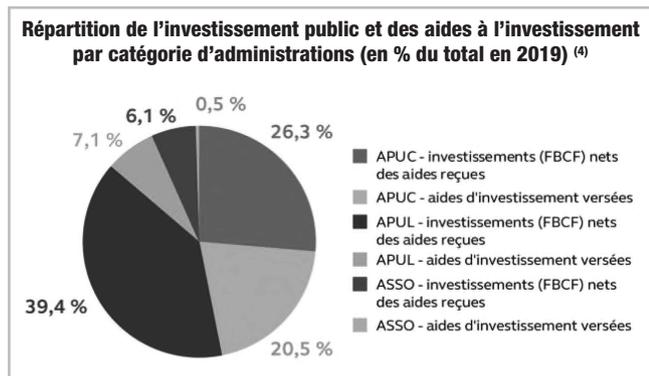
Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat (comptes nationaux).

Des dépenses surtout financées par l'Etat et les collectivités locales

L'investissement public y compris aides à l'investissement (107 Md€ en 2019 au sens des comptes nationaux) provient pour un montant à peu près équivalent des administrations publiques centrales et des administrations publiques locales (47 %).

Si on se limite à la seule FBCF des administrations publiques, la part des administrations publiques locales (53 Md€, soit 60 % du total) apparaît majoritaire devant celle des administrations publiques centrales (29 Md€) et des administrations de sécurité sociale (7 Md€). L'écart de répartition entre les deux notions vient de ce que l'État et ses opérateurs versent environ les deux tiers des aides publiques à l'investissement

(3) Tiré du rapport, p. 147.



Source : Cour des comptes à partir de données Insee (comptes nationaux).

privé. Ils versent par ailleurs plus de 10 Md€ d'aides à l'investissement au secteur local (comme le FCTVA et les autres dotations d'investissements), les flux en sens inverse étant plus limités.

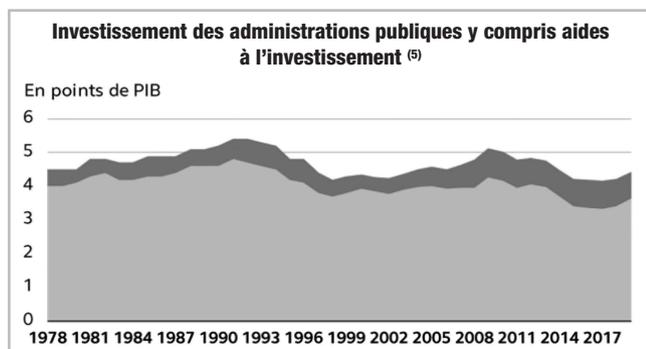
Si à l'inverse on prenait en considération, au-delà des seules administrations publiques, le rôle des entreprises publiques voire celui des secteurs régulés, l'influence de l'État dans l'investissement public au sens large apparaîtrait majoritaire en France.

Plus de 60 % de la FBCF de l'État et de ses agences correspondent à des dépenses de recherche et à l'acquisition de droits de propriété intellectuelle. Environ le quart se porte sur le bâtiment et les travaux publics, le reste étant constitué de machines et équipements à usage civil ou militaire.

Par contraste, les collectivités locales et leurs établissements consacrent 85 % de leurs investissements aux bâtiments et ouvrages de génie civil. Dans le secteur social, les investissements sont surtout le fait des établissements hospitaliers, et correspondent à la construction ou la rénovation de structures sanitaires et à des acquisition d'équipements.

Un repli de l'investissement public depuis 1990

L'investissement public s'inscrit globalement en repli, en part de PIB, depuis un point haut atteint au début des années 1990. La baisse depuis trente ans est de près d'un point de PIB. Un ressaut a eu lieu en 2018 et 2019, mais celui-ci reflète



Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat (comptes nationaux).

(4) Tiré du rapport, p.148.

(5) Tiré du rapport, p.151.

surtout l'effet du cycle électoral municipal et de ce fait, pourrait avoir un caractère temporaire.

En tendance longue, la baisse de la part de l'investissement public dans le PIB est partagée, de façon à peu près égale sur un plan comptable, entre l'État et les collectivités locales. La contribution du premier a surtout diminué du début des années 1990 au milieu des années 2000 ; celle des secondes plutôt depuis une douzaine d'années.

La part de l'investissement public a également baissé dans le total des dépenses publiques. La FBCF représentait ainsi 6,7 % des dépenses publiques en 2019, contre 7,6 % dix ans auparavant et 9,3 % il y a 30 ans.

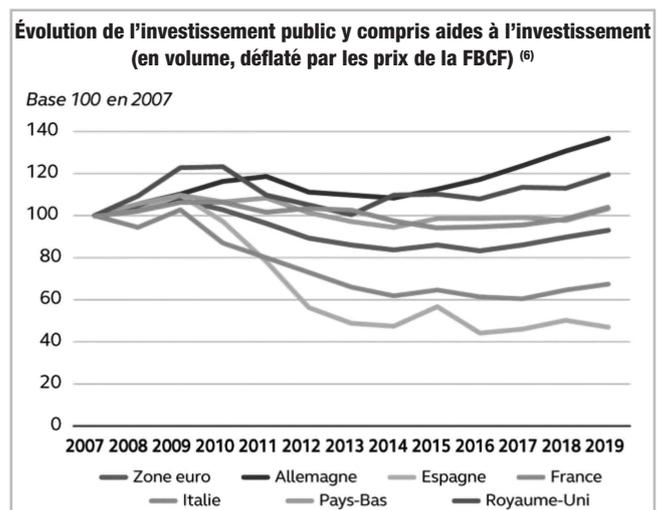
La composition par produits de l'investissement public a peu évolué. En 40 ans, la part de l'investissement en R&D a augmenté (+7 points) tandis qu'a baissé celle des équipements militaires (-6 points), les autres évolutions étant plus marginales.

Cette évolution reflète surtout une modification de la structure de l'investissement des administrations publiques centrales.

Certains pays ont connu un recul très prononcé (Espagne, Italie), en liaison avec une forte compression des dépenses publiques à la suite de la crise de 2009. Dans le cas de l'Espagne a joué aussi le fait que l'investissement public avait atteint un niveau très élevé avant la crise.

En revanche, en partant d'un niveau peu élevé, le volume des investissements publics a augmenté significativement en Allemagne, croissant de plus de 37 % entre 2007 et 2019.

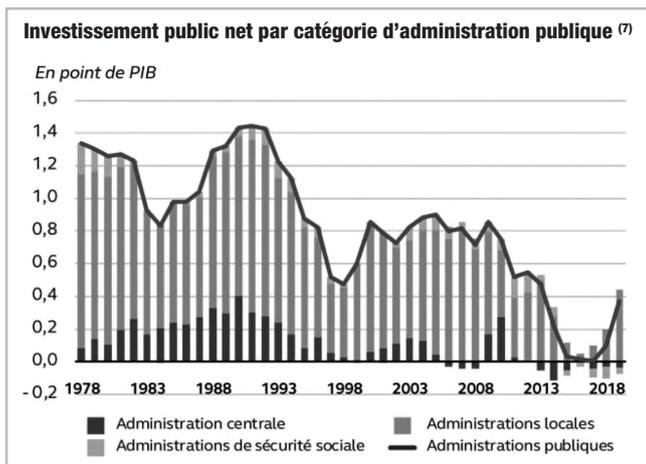
L'évolution en France se situe à mi-chemin entre ces deux extrêmes, le niveau réel des investissements publics ayant légèrement baissé sur la période 2007-2019.



Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat (comptes nationaux).

Du fait du tassement sur la période récente, l'investissement public net de la dépréciation du capital s'est rapproché de zéro au cours des années 2010, atteignant 0,1 point de PIB en moyenne sur les cinq années 2015 à 2019, soit un effort tout juste suffisant pour stabiliser le volume de capital public.

(6) Tiré du rapport, p.153.

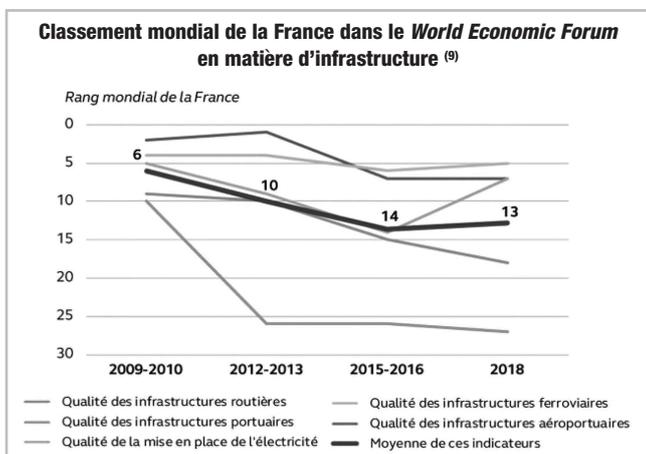


Dans le domaine du numérique, la France se situe dans une position moyenne relativement à ses partenaires s'agissant du taux d'accès à internet. Il est plus faible qu'en Allemagne, au Royaume-Uni et en Europe du nord, plus élevé qu'ailleurs en Europe.

En matière de R&D, la France se classe au 7^{ème} rang mondial s'agissant des citations de ses publications. Relativement au montant des dépenses publiques de R&D, ce résultat semble assez proche de la moyenne. Cet indicateur ne donne cependant qu'une vision très partielle de l'efficacité de la recherche.

Une qualité perçue assez bonne, mais en baisse relativement aux autres pays

Le capital public est généralement considéré comme de bonne qualité en France, notamment en matière d'infrastructures ⁽⁸⁾. Ceci se reflète par un assez bon classement dans des enquêtes comme celle publiée par le World Economic Forum. Toutefois, les indicateurs de cette enquête indiquent une érosion de la place relative de la France, qui est globalement passée du 6^{ème} au 13^{ème} rang en une décennie.



Par secteurs, certains points de faiblesse peuvent être repérés. Par exemple, la part du réseau routier non concédé considéré comme en bon état aurait baissé de 10 points en dix ans ⁽¹⁰⁾ et les sommes consacrées à l'entretien des infrastructures routières sont faibles en regard de la durée de vie moyenne des équipements. Certaines infrastructures se caractérisent par un maillage excessif, par exemple dans le domaine aéroportuaire, ainsi que pointé à plusieurs reprises par la Cour ⁽¹¹⁾.

(8) Cf. P. Guérin, *Améliorer l'efficacité de l'investissement public en France*, 2019, Document de travail de l'OCDE, n° 1560.

(9) Tiré du rapport, p. 156.

(10) Rapport de 2018 sur le Réseau routier national non concédé : résultats d'audits, du ministère de la Transition écologique et solidaire, ministère chargé des transports.

(11) Cf. notamment Cour des comptes, « La desserte aéroportuaire de la Bretagne : une reconfiguration à engager », in *Rapport public annuel 2020*, La Documentation française, février 2020 ; Chambre régionale des comptes Occitanie, *Rapport d'observations définitives et ses réponses sur le syndicat mixte de l'aéroport de Nîmes-Alès-Camargue-Cévennes (Gard)*, novembre 2019 ; Cour des comptes, référé sur l'aéroport de Beauvais-Tillé, juin 2017 ; disponibles sur www.ccomptes.fr.

Projet d'introduction relatif au recueil des normes comptables pour les entités publiques locales

Le conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) vient de publier le projet d'introduction relatif au recueil des normes comptables pour les entités publiques locales ⁽¹⁾.

Une correspondance existe entre la numérotation des normes du Recueil des normes comptables de l'État, du Recueil des normes comptables pour les établissements publics et du présent Recueil.

Cette publication vient à point nommé pour situer l'effort de normalisation comptable dans ce secteur alors que 17 projets de normes sont déjà publiés au 17 juillet 2020.

Le projet d'introduction expose le champ d'application, les principes généraux, les caractéristiques qualitatives et les contraintes à prendre en considération ainsi que les spécificités des entités publiques locales.

Le champ d'application

Le présent recueil s'applique à l'ensemble des entités visées à l'article 1^{er}, 2^o, du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ⁽²⁾ ainsi qu'à certains établissements *sui generis* ⁽³⁾, sous réserve des seuils éventuellement définis par les lois, règlements ou instructions.

Par convention, ces entités entrant dans le champ d'application du présent recueil sont qualifiées « d'entités publiques locales ».

Concernant les services publics industriels et commerciaux (SPIC), une phase de travaux complémentaires doit être conduite sur leurs spécificités avant prise en compte dans le champ d'application du présent recueil.

Ce dernier paragraphe du projet d'introduction mérite des commentaires. En effet, les SPIC soumis à l'instruction budgétaire et comptable M4 ⁽⁴⁾ présentent de nombreuses particularités comptables actuelles :

- champ d'application obligatoire relatif à l'amortissement et au provisionnement beaucoup plus large que celui prévu par les instructions M14 ⁽⁵⁾ et M57 ⁽⁶⁾ ; par exemple, l'amortisse-

ment est seulement obligatoire pour les communes de 3 500 habitants et plus et pour les seules immobilisations productives de revenus ;

- absence de l'option relative à la neutralisation budgétaire ;
- définition des actifs ⁽⁷⁾.

L'importance des budgets annexes retraçant des SPIC, notamment dans les domaines de l'eau de l'assainissement et des transports de personnes, nécessite assurément cette réflexion complémentaire.

A l'issue de cette nouvelle phase de travaux, devra-t-on appliquer les règles de comptabilité publique ou privée ? Si les SPIC appliquent les règles de comptabilité publique, une analyse approfondie de l'agrégation des comptes principaux et annexes paraît souhaitable au niveau d'une norme spécifique qui définirait les procédures applicables (élimination des flux réciproques et états financiers agrégés).

Les établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ) ⁽⁸⁾ et les centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) suivant des dispositions législatives et réglementaires qui se fondent à la fois sur celles des établissements publics nationaux et celles des entités publiques locales, ils sont exclus du champ d'application du présent recueil.

Des développements étrangers au champ d'application sont relatifs aux états financiers.

Les principes généraux, les caractéristiques qualitatives et les contraintes à prendre en considération

Les principes généraux, les caractéristiques qualitatives et les contraintes à prendre en considération sont conformes au cadre conceptuel des comptes publics. Le projet d'introduction aurait pu mentionner cette conformité dans la mesure où, plus haut, il précise que les entités publiques locales relèvent du

⁽⁸⁾ Ainsi que les établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles et les établissements publics locaux d'enseignement maritime et aquacole.

(1) Le texte du projet relatif à l'introduction du recueil des normes comptables pour les entités publiques locales a été mis en ligne le 16 juillet 2020 à l'adresse : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cnocp/RNSPL/Projet_introduction_Recueil_SPL_8_juillet_2020.pdf.

(2) Il s'agit des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

(3) Tels que les services d'incendie et de secours (SDIS).

(4) Le texte de l'instruction M4 en vigueur : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/comptabilite-des-spic-m4-1>.

(5) Le texte de l'instruction M14 : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/m14>.

(6) Le texte de l'instruction M57 en vigueur : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/referentiel-budgetaire-et-comptable-m57>.

(7) Selon l'instruction M4, 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. Selon l'instruction M57, un actif immobilisé est défini de la manière suivante : « Une immobilisation incorporelle, corporelle, ou financière est comptabilisée à l'actif lorsque les conditions suivantes sont simultanément réunies :

- il est probable que l'entité bénéficiera des avantages économiques futurs ou du potentiel de service attendus de l'utilisation de l'immobilisation ;
- son utilisation s'étend sur plus d'un exercice, l'immobilisation étant destinée à rester durablement à l'actif de l'entité ;
- son coût ou sa valeur peut être évalué avec une fiabilité suffisante ;
- il s'agit d'un élément identifiable du patrimoine, contrôlé par l'entité.

cadre conceptuel des comptes publics. Comme mentionné en introduction de ce cadre conceptuel, « Dès lors que, selon la réglementation qui leur est applicable, les entités relevant du présent cadre conceptuel produisent des états financiers établis selon des règles de comptabilité d'exercice, elles appliquent le principe de la constatation des droits et obligations. Les règles de la comptabilité d'exercice sont fixées selon des normes comptables. Celles-ci s'appuient sur des concepts, qui permettent d'identifier les opérations et événements pris en considération ainsi que les modalités de leur traduction comptable et de leur présentation dans des états financiers »⁽⁹⁾.

Les spécificités des entités publiques locales

Le Recueil de normes comptables pour les entités publiques locales propose des dispositions propres à la comptabilité générale en droits constatés, mais ne comprend pas de dispositions relatives à la comptabilité budgétaire.

Dans la mesure où le recueil doit s'insérer dans un dispositif législatif et réglementaire existant, il est important d'identifier les principales caractéristiques du cadre juridique s'imposant aux entités publiques locales entrant dans son champ d'application et qui peuvent avoir des conséquences sur les dispositions normatives retenues en matière de comptabilité générale. Ce cadre correspond, pour l'essentiel, au code général des collectivités territoriales (CGCT) qui définit plus particulièrement le principe de la « règle d'or », les spécificités du calendrier de clôture ainsi que la neutralisation budgétaire.

• Le principe de la « règle d'or » ou de l'équilibre réel

La règle de l'équilibre budgétaire réel énoncée par les articles L.1612-4 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT) implique les deux contraintes suivantes :

- L'emprunt ne doit servir à financer que des investissements ;
- Un déséquilibre de la section de fonctionnement doit être financé par de nouvelles ressources de fonctionnement ou une réduction de charges.

Dans le même temps, la gestion budgétaire et comptable des entités publiques locales se caractérise par l'utilisation d'un seul et même référentiel. Contrairement à l'État, les entités publiques locales suivent l'exécution de leurs budgets et la tenue de leur comptabilité générale selon les mêmes principes de base. Ainsi, la tenue de la comptabilité générale permet d'obtenir un suivi des charges et produits réels par rapport aux charges et produits estimés dans le budget voté par l'assemblée délibérante.

En conséquence, les nouveaux emprunts ne peuvent pas servir à rembourser les anciens et ne peuvent financer que les dépenses d'équipement de la collectivité ou les subventions d'investissement qu'elle verse à d'autres organismes et qui constituent, pour ceux-ci, des ressources propres.

Compte tenu de cette règle d'équilibre réel qui prévaut sur l'élaboration des budgets des entités publiques locales, différentes mesures s'avèrent nécessaires pour faciliter ce suivi budgétaire-comptable :

- des dérogations sont nécessaires, dans certains cas, pour éviter les conséquences budgétaires et l'impact sur la fiscalité d'une application pleine et entière des principes comptables généralement admis ;
- des dispositions particulières pour les événements postérieurs à la clôture sont également prévues.

Le recueil de normes comptables pour les entités publiques locales s'astreint à limiter au maximum les dérogations aux principes comptables généralement admis.

S'agissant des événements post-clôture devant engendrer un ajustement des évaluations des postes du bilan du dernier exercice clos et dès lors une modification du résultat de cet exercice, la norme 15 prend acte de ce que certains de ces événements peuvent difficilement être anticipés et autorise que leurs effets comptables aient pour contrepartie les fonds propres en l'absence d'autorisation budgétaire suffisante. L'application de cette dérogation doit néanmoins être explicitée en annexe.

• Contrainte de calendrier sur la comptabilité générale

La spécificité du calendrier de clôture des comptes des entités publiques locales a des incidences directes sur certaines dispositions normatives, en particulier les opérations de fin d'exercice.

En effet, bien que les états financiers visés par la norme 1 ne soient pas identifiés par le code général des collectivités territoriales (CGCT), l'application de la norme 15 sur les événements postérieurs à la clôture est dépendante du calendrier de clôture tel que défini par ce code. En conséquence, la norme 15 autorise, à titre dérogatoire, la comptabilisation des effets d'un événement post-clôture en contrepartie des fonds propres lorsque cet événement survient après la date butoir légale ou réglementaire à partir de laquelle le compte de résultat ne peut plus être modifié et avant la date de la réunion de l'autorité compétente qui arrête les états financiers. Cette dérogation paraît inévitable tant que des dispositions législatives et réglementaires d'un niveau supérieur dans la hiérarchie des textes régissent le calendrier de clôture. Néanmoins, le recours de l'entité publique locale à cette dérogation doit être explicité en annexe.

• Neutralisation budgétaire

En raison de l'étroite imbrication du budget et de la comptabilité générale évoquée précédemment et du mode de financement des entités publiques locales, des dispositions législatives ou réglementaires peuvent avoir pour objet de neutraliser les conséquences budgétaires de certaines écritures comptables. L'objectif de ce mécanisme de neutralisation budgétaire est de réduire l'incidence des écritures comptables sur l'équilibre budgétaire du compte de résultat. Ce dispositif de neutralisation budgétaire revêt un caractère optionnel.

(9) Cadre conceptuel des comptes publics, paragraphes 2 et 3.

Projet de norme 20 « Les fonds propres »

Le conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) vient de publier le projet de norme 20 intitulé « Les fonds propres »⁽¹⁾. Comme toujours, le projet de norme comprend un exposé des motifs et des dispositions normatives.

L'exposé des motifs

• Contexte et champ d'application

Les conditions de fonctionnement des entités publiques locales diffèrent de celles des entreprises privées qui disposent d'apports d'associés ou d'actionnaires. Les fonds propres des entités publiques locales ont des particularités liées à la mission de service public et au mode de financement qui en découle.

Exerçant leur activité dans un cadre majoritairement non marchand, les entités publiques locales sont principalement financées par des fonds publics, les produits de la fiscalité locale ainsi que l'emprunt, et ne disposent pas d'un capital social.

Les fonds publics sont notamment destinés à l'acquisition ou au maintien dans le patrimoine d'actifs incorporels, corporels et financiers, et prennent dans ce cas la forme de fonds globalisés d'investissement ou de subventions d'investissement.

La norme sur les fonds propres définit les principales rubriques constituant la situation nette⁽²⁾ des entités publiques locales et précise leurs principes comptables dont ceux relatifs au financement des immobilisations incorporelles, corporelles ou financières.

Les dispositions comptables relatives aux actifs financés figurent dans les normes qui les concernent.

• Le fonds de compensation de la TVA (FCTVA)

Au sein des apports non rattachés à un actif déterminé, le FCTVA est un dispositif spécifique consacré principalement au soutien par l'État de l'investissement local. Il est destiné, selon le code général des collectivités territoriales (CGCT), à « *permettre progressivement le remboursement intégral de la taxe sur la valeur ajoutée acquittée par les collectivités territoriales et leurs groupements sur leurs dépenses réelles d'investissement ainsi que sur leurs dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie payées à compter du 1^{er} janvier 2016 et sur leurs dépenses d'entretien des réseaux payées à compter du 1^{er} janvier 2020* » (article L.1615-1).

Le FCTVA est considéré comme un fonds globalisé d'investissement non rattaché à un actif particulier dont l'une des spécificités demeure le décalage plus ou moins important (jusqu'à deux ans) entre la réalisation des dépenses en année N et l'octroi de l'aide calculée sur la base d'un taux forfaitaire indexé sur celui de la TVA.

(1) Le projet de norme 20 a été mis en ligne le 17 juillet 2020 à l'adresse : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cnocp/RNSPL/Projet_norme_20_Recueil_SPL_8_juillet_2020.pdf.

(2) Selon le cadre conceptuel, il s'agit de la différence algébrique entre les actifs et les passifs. Elle correspond à la notion de fonds propres. Sur le sujet, voir Jean - Bernard Mattret, la situation nette des administrations publiques in fiche technique de la LFT publiée en juin 2020.

Ainsi, selon la nature des bénéficiaires et certaines conditions, les dispositions de l'article L.1615-6 du CGCT fixe trois régimes différents de liquidation du FCTVA :

- versement en année N : pour les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communes nouvelles, les métropoles issues d'une communauté d'agglomération, les communautés urbaines se substituant à des communautés d'agglomération, les établissements publics territoriaux ;
- versement en année N + 1 : pour les collectivités s'étant engagées, en 2009 et 2010, à accroître leurs dépenses d'investissement dans le cadre du dispositif de versement accéléré du FCTVA et ayant respecté leurs engagements, ainsi que les communes membres d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) appliquant le régime prévu à l'article L.5211-28-2 du CGCT (mise en commun de la dotation globale de fonctionnement), les régions issues d'un regroupement, les métropoles se substituant à des communautés urbaines bénéficiant du régime N + 1, la Métropole du Grand Paris, la Métropole de Lyon, les collectivités territoriales de Guyane, Martinique et Corse ;
- versement en année N + 2 : pour les collectivités ne bénéficiant pas de dérogations (régime de droit commun).

Le droit au FCTVA naît à la liquidation des fonds par les services de l'État⁽³⁾ ; le fait générateur pour l'enregistrement comptable dans les comptes de la collectivité, du montant perçu, n'est donc pas la réalisation de la dépense éligible, mais la liquidation, qui peut par conséquent survenir deux ans après la dépense.

La présente norme ne traite que du traitement comptable de la part de FCTVA perçue dans le cadre des financements d'actifs. Pour la part perçue dans le cadre des dépenses d'entretien, il convient de se référer à la norme 4 « Les produits ».

• La neutralisation budgétaire

La neutralisation budgétaire est un dispositif spécifique au secteur public local régi par les dispositions législatives ou réglementaires du code général des collectivités territoriales (CGCT) et visant à neutraliser budgétairement les effets de certaines opérations de comptabilité générale. Ce dispositif budgétaire ne fait donc pas l'objet de dispositions normatives dans le présent Recueil. Néanmoins, dans la mesure où il peut générer des opérations en comptabilité générale spécifiques aux entités publiques locales, les dispositions normatives peuvent être amenées à les mentionner.

Au cas particulier de la présente norme, des mentions particulières à ces opérations sont nécessaires car elles ont des conséquences sur les fonds propres.

Ainsi, le résultat de certaines opérations peut-il être tout

(3) Position du Conseil d'État (CE, 9 novembre 1988, n° 75506 et CE, 27 octobre 2008, n° 284828).

d'abord comptabilisé dans le compte de résultat conformément aux principes de la comptabilité générale, puis « neutralisé » budgétairement, en application de dispositions législatives ou réglementaires applicables aux entités concernées.

Par exemple, concernant les dotations aux amortissements d'immobilisations inscrites en compte de charges conformément aux principes de comptabilité d'exercice, un produit de neutralisation peut être comptabilisé pour neutraliser tout ou partie de la charge, en application, là aussi, de dispositions législatives ou réglementaires applicables aux entités concernées. Aussi, concernant les financements rattachés aux actifs concernés par l'amortissement qui sont rapportés au résultat, la différence entre le montant de la dotation aux amortissements et la reprise de la subvention constitue le montant maximal susceptible de donner lieu à une écriture de neutralisation budgétaire, se traduisant par la comptabilisation d'un produit de neutralisation en contrepartie d'un compte de fonds propres dédié.

• Evaluation à la date de clôture

Les dispositions normatives n'appellent pas de commentaire particulier sur les définitions et l'évaluation lors de la comptabilisation initiale.

Concernant l'évaluation à la date de clôture, les dispositions normatives relatives à des apports non rattachés à un actif déterminé et les subventions d'investissement ont fait l'objet de conventions commentées ci-après.

Les apports non rattachés à un actif déterminé

Pour la quote-part du FCTVA perçu dans le cadre des financements d'actifs, les montants enregistrés en fonds propres font l'objet d'une reprise forfaitaire par un compte de produit. Cette reprise de nature forfaitaire est liée au fait qu'il est difficile d'identifier les actifs pour lesquels le FCTVA a été perçu et par conséquent d'évaluer leur durée de vie moyenne. En l'absence d'une évaluation pondérée de la durée d'amortissement desdits actifs, le principe d'une durée forfaitaire a donc été retenu.

Ce traitement s'applique également aux autres fonds globalisés d'investissement non rattachés à des actifs identifiés.

Les subventions d'investissement

Les financements rattachés à des actifs amortissables clairement identifiés sont repris au résultat sur la même durée que l'amortissement de l'actif financé. Ces reprises de financement d'actifs ne tiennent pas compte, dans leur détermination, des éventuelles dépréciations enregistrées sur les actifs financés, contrairement aux dispositions comptables prévues pour les établissements publics. La raison de cette divergence avec les établissements publics est la complexité induite par ce mécanisme ainsi qu'un rapport coût/avantage défavorable.

Concernant les actifs non amortissables, le financement est maintenu dans les fonds propres.

Les dispositions normatives

• Définitions

Selon le projet de norme 1, les fonds propres des entités publiques locales sont constitués par les rubriques suivantes :

- les apports non rattachés à un actif déterminé ;
- les subventions d'investissement ;
- les neutralisations budgétaires et régularisations ;
- les réserves, le report à nouveau (RAN), le résultat.

Les apports non rattachés à un actif déterminé

Les apports non rattachés à un actif déterminé comprennent l'ensemble des financements reçus, non affectés à un ou plusieurs investissements identifiés. Ces apports regroupent principalement des dotations et des fonds globalisés d'investissement.

Selon les dispositions actuellement en vigueur, les fonds globalisés d'investissement recouvrent les fonds reçus affectés, par la loi, au financement global de l'investissement. Cette catégorie comprend notamment la part de FCTVA perçu dans le cadre des financements d'actifs.

Les subventions d'investissement

Les subventions d'investissement reçues regroupent l'ensemble des financements perçus par l'entité publique locale et destinés à l'acquisition, la production ou le maintien dans le patrimoine d'actifs incorporels, corporels ou financiers déterminés. On distingue :

- les subventions d'investissement rattachées à des actifs amortissables : ces subventions financent des actifs amortissables ou des groupes d'actifs amortissables non spécifiés ;
- les subventions d'investissement rattachées à des actifs non amortissables : ces subventions financent des actifs non amortissables ou des groupes d'actifs non amortissables non spécifiés ;
- les subventions finançant des dettes financières : certaines subventions reçues par l'entité publique locale peuvent être destinées au financement d'une partie de la dette financière contractée.

Les neutralisations budgétaires et régularisations

Les dispositifs de neutralisation budgétaire sont spécifiques aux entités publiques locales et permettent de limiter les conséquences budgétaires de certaines opérations, prévues expressément par les dispositions législatives ou réglementaires du code général des collectivités territoriales (CGCT) sur le résultat annuel.

Ces opérations de neutralisation sont comptabilisées en contrepartie d'un compte de fonds propres dédié.

Les régularisations d'opérations retracent notamment les différences sur réalisation d'immobilisations telles que les opérations de mise au rebut et sont comptabilisées en contrepartie d'un compte de fonds propres dédié.

Les réserves, report à nouveau (RAN) et résultat

Les réserves correspondent au montant cumulé du résultat annuel excédentaire affecté au besoin de financement des actifs et décidée par l'assemblée délibérante. Elles retracent également les effets rétrospectifs 4 des changements de méthodes comptables survenus conformément aux modalités décrites dans la norme 14 « Changements de méthodes comptables, changements d'estimations comptables, corrections d'erreurs » du présent recueil.

Le report à nouveau correspond au report cumulé des résultats déficitaires qui n'ont pu être apurés (RAN débiteur), ou excédentaires (RAN créditeur) qui n'ont pas été affectés en réserve, suite à la décision de l'assemblée délibérante. Il retrace également, à titre dérogatoire, les événements postérieurs à la clôture qui n'ont pu être pris en compte dans le résultat de l'exercice, conformément aux dispositions de la norme 15 « Les événements postérieurs à la clôture ».

Le résultat enregistre la différence entre les comptes de charges et les comptes de produits de l'exercice et les effets de la neutralisation budgétaire. Il peut être bénéficiaire (solde créditeur) ou déficitaire (solde débiteur).

Les contreparties des biens reçus ou transférés au titre de mises en affectation et de mises à disposition ⁽⁴⁾

L'affectation et la mise à disposition sont des opérations qui permettent de transférer ou de recevoir d'un tiers la jouissance d'un bien, à titre gratuit, avec les droits et obligations qui s'y rattachent, sans en remettre la propriété. Elles se distinguent par l'objet qui sous-tend le transfert :

- l'affectation d'un bien intervient entre une collectivité et d'autres entités juridiques distinctes ;
- la mise à disposition d'un bien intervient dans le cadre d'un transfert de compétences entre entités publiques dès lors que ce bien est nécessaire à l'exercice de la compétence transférée.

• Comptabilisation et évaluation

• Évaluation lors de la comptabilisation initiale

L'inscription dans les fonds propres des apports rattachés ou non à des actifs déterminés est réalisée pour le montant du financement reçu.

Concernant les apports rattachés à des actifs déterminés (dont les subventions d'investissement reçues), cette affectation est généralement notifiée dans un document contractuel ou une décision administrative.

Pour les dotations et les financements en nature, l'inscription dans les fonds propres est réalisée pour la valeur de l'actif apporté.

• Évaluation à la date de clôture

Les modalités d'évaluation à la date de clôture des postes de financement d'actif (dotations et subventions d'investissement reçues) diffèrent selon que ce financement est ou non spécifiquement affecté à un actif.

Les apports non rattachés à un actif déterminé

(4) Ce point figure en grisé dans le projet d'introduction.

Bien qu'ils ne soient pas affectés à un actif particulier, les montants enregistrés en fonds propres au titre du FCTVA et des autres fonds globalisés d'investissement au cours de l'exercice font l'objet d'une reprise annuelle forfaitaire.

Les subventions d'investissement

Le financement évolue symétriquement à l'amortissement de l'actif qu'il finance dès lors que ce dernier est clairement identifié.

Ce principe se décline selon les modalités suivantes pour les actifs amortissables et les actifs non amortissables :

- pour un actif amortissable, le virement du financement au compte de résultat est effectué sur la même durée et au même rythme que l'amortissement de l'actif financé ;
- pour un actif non amortissable, le financement est maintenu dans les fonds propres pour son montant initial pendant la durée du maintien de l'actif au bilan.

Les subventions finançant des dettes financières sont prioritairement affectées par un virement à un compte de produit à la couverture de la charge d'intérêt de l'emprunt concerné, le surplus éventuel affecté à la couverture du capital figure en fonds propres.

Les quotes-parts de financement virées au compte de résultat au rythme de l'amortissement ou lors de la sortie du bilan de l'actif financé, sont comptabilisées dans la même catégorie de produits que celle de la charge constatant la baisse de valeur de l'actif

Les réserves et le report à nouveau

Les réserves et le report à nouveau présentent des soldes cumulatifs et leurs mouvements sont décidés par l'assemblée délibérante notamment lors de l'affectation du résultat de l'exercice.

- Comptabilisation de la subvention lors de la sortie de l'actif financé

Lorsque l'actif financé est sorti du bilan, à la suite notamment d'une cession ou d'une mise au rebut, le financement est porté au compte de résultat pour :

- son montant initial lorsqu'il s'agit d'un actif non amortissable ;
- son montant net des quotes-parts déjà virées au résultat lorsqu'il s'agit d'un actif amorti.

• Informations à fournir dans l'annexe

L'annexe présente les principaux mouvements sur les fonds propres intervenus au cours de l'exercice, et qui concernent notamment :

- les réserves, résultat et report à nouveau (au travers notamment de la décision d'affectation du résultat par l'organe délibérant) ;
- les financements (ceux dont l'entité publique locale a bénéficié durant l'exercice et ceux consommés, virés au résultat ou repris).

Une information appropriée est par ailleurs fournie sur les principaux financements d'actifs.

CONCOURS FINANCIERS

Légalité d'une subvention communale à une association militante engagée dans des débats nationaux : la justification de l'intérêt public local.

Le Conseil d'Etat consacre la légalité d'une subvention communale accordée à une association locale engagée dans des débats de société. La Haute juridiction reconnaît qu'une association militante qui porte des débats nationaux peut bénéficier d'une subvention communale dès lors qu'elle déploie une activité locale. La subvention répond alors à l'exigence d'un « intérêt public local ». Encore faut-il que l'association affecte effectivement la subvention communale à cette activité locale (ex : financement du fonctionnement d'une permanence), démontrant ainsi son intérêt public local.

• **CE, 8 juillet 2020, Mme du B... c/Ville de Nantes, n° 425 926**

L'arrêt du 8 juillet 2020 vient clore le litige qui portait sur la légalité d'une subvention accordée par la Ville de Nantes en 2016 à l'association LGBT engagée en faveur des différences d'orientation sexuelle et d'identité de genre. Son action est controversée, car elle milite en faveur de la Procréation Médicalement Assistée (PMA) et de la Gestation Pour Autrui (GPA). C'est une contribuable de la commune de Nantes qui a porté l'affaire devant le Tribunal Administratif, estimant que le budget communal ne devait pas servir à favoriser l'activité de cette association (par l'attribution d'une subvention de 22 000 euros en 2016). Au-delà de sa position personnelle qui est de s'opposer à ce que le budget communal contribue à soutenir l'action de cette association, donc à encourager la PMA et la GPA, le recours de Mme du B... pose la question des « dépenses interdites » pour absence d'intérêt public local.

La requérante a demandé au Tribunal Administratif de Nantes d'annuler la délibération du 5 février 2016 par laquelle le conseil municipal de la Ville de Nantes a adopté une délibération approuvant les termes d'une convention de financement pour la période 2016-2018 à conclure avec l'Association Centre Lesbien, gay, bi et transidentitaire (centre LGBT) et autorisant le maire à la signer.

Par un jugement du 7 février 2018, le tribunal administratif a annulé ladite délibération au motif que la subvention attachée à la convention ne présentait pas un intérêt public local, cela en raison de l'engagement de l'association sur des questions sociétales de niveau national. La commune et l'association bénéficiaire ont fait appel du jugement. La Cour Administrative d'Appel de Nantes, par un arrêt du 5 octobre 2018, a annulé le jugement de première instance.

Suite au recours en cassation introduit par Mme du B..., il appartenait au Conseil d'Etat de juger si la délibération qui portait la subvention attribuée à l'association (entretiens rebaptisée NOSIG, soit Nos orientations Sexuelles et Identités

de Genre) était illégale du seul fait de l'engagement de l'association dans des débats nationaux.

Avant d'examiner cette question centrale pour les collectivités territoriales, il convient de rappeler ce que sont les subventions et comment elles sont attribuées.

Aux termes de l'article L. 2121-9 CGCT : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Dans les communes, seul le conseil municipal détient la compétence d'attribuer des subventions. Elle ne fait pas partie de celles qui peuvent être déléguées par le conseil municipal au maire au titre de l'article L. 2122-22 CGCT.

• La doctrine (HERTZOG Robert, Linéaments d'une théorie des subventions, RFFP, 1988, n°23, pp 5-45) et la jurisprudence avaient depuis longtemps circonscrit le régime des subventions à partir du principe qu'il s'agit d'aides publiques accordées discrétionnairement afin de soutenir un projet précis. Il était également entendu qu'il ne peut pas y avoir de subvention accordée par une autorité publique s'il n'y a pas préalablement une demande de subvention. C'est la loi du 12 avril 2000 relative aux relations de l'administration avec le public qui a donné une première définition législative des subventions. La loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (ESS) a repris cette définition. En substance, sont des subventions « les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives... justifiées par l'intérêt général... et destinées à la réalisation d'une action... ».

• Il y a ensuite la question de savoir quel acte pouvait être attaqué, la délibération du conseil municipal ou la convention conclue entre la Ville et l'Association (respectivement signée par le Maire de Nantes et le Président de Centre LGBT). La délibération approuvée par le conseil municipal de Nantes le 5 février 2016 donnait l'autorisation au Maire de signer une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens pour la période 2016-2018. La convention s'impose-t-elle à l'appui d'une délibération ? En dessous d'un seuil de 23 000 € (seuil déterminé par un décret du 6 juin 2001 et inchangé depuis), l'attribution d'une subvention peut se faire sur la base d'un acte unilatéral, en l'occurrence une délibération (CE, 16 février 2011, Département de la Seine-Saint-Denis). Néanmoins, la conclusion d'une convention est possible, même si le seuil n'est pas atteint. En revanche, au-delà de ce seuil, l'attribution doit être formalisée par la signature d'une convention (article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens, modifiée par la loi 2016-1321 du 7 octobre 2016 Pour une république numérique). En l'espèce, la convention était une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens sur le modèle que préconise l'Etat pour sécuriser les relations entre les collectivités territoriales et les associations (pour les associations qui n'ont pas une activité économique et pour un montant cumulé d'aides publiques de moins de 500 000 €). C'est donc très logiquement que le conseil municipal était amené en l'espèce à autoriser le Maire à signer ladite convention. Et c'est bien la délibération qui était contestée devant le Tribunal Administratif en tant que support de la convention et donc de la subvention de 22 000 € qui y figurait pour la seule année 2016 (le montant pour les années suivantes devait être voté année après année). Le Tribunal Administratif n'a considéré que le seul acte unilatéral constitué par la délibération. Il s'est appuyé sur la jurisprudence traditionnelle aux termes de laquelle un contribuable de la commune a un intérêt à agir dès lors que l'attribution de la

subvention pèse sur les finances communales (CE, 29 mars 1901, Casanova Canazzi).

Se pose ensuite la question de fond, celle de la légalité des subventions des collectivités territoriales aux associations. Leur légalité est encadrée directement par le législateur qui peut interdire expressément le subventionnement ou qui peut l'encourager expressément. S'il ne fait ni l'un ni l'autre, il reviendra aux autorités locales de justifier d'un intérêt public local.

En effet, le législateur peut formellement encourager les collectivités territoriales à subventionner une réalisation qui présente un intérêt national et non pas local : ainsi, l'article 4 de la loi 2019-803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre Dame de Paris (JO 30 juillet 2019) qui institue une souscription nationale formellement ouverte aux collectivités territoriales. Les subventions locales seront dès lors légales.

Plus délicate est la question des subventions illégales car interdites par le législateur...ou parce qu'elles ne présentent pas un intérêt public local.

Le législateur peut disposer que les collectivités publiques, notamment les collectivités territoriales, n'ont pas le droit de subventionner certaines activités ou opérations. L'exemple le plus connu est celui de l'interdiction de subventionner les cultes qui résulte de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 : « ...à partir du 1^{er} janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des budgets de l'Etat, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes ». L'interdiction est certes catégorique, mais la jurisprudence très importante qui alimente régulièrement les juridictions administratives montre que l'interprétation reste toujours délicate et le sujet éminemment sensible. La différence entre le caractère « cultuel » et « culturel » d'une subvention locale reste souvent ténue (CE, Ass, 19 juillet 2011, 3 espèces, voir chronique de jurisprudence « Le sacré et le local », AJDA, 12 septembre 2011, pp 1667-1681).

Au-delà de ces dispositions législatives expresses, il y a les dépenses qui sont interdites parce qu'elles ne présentent pas un intérêt public local. Pour les départements et les régions, l'intérêt public a été sensiblement restreint par la suppression de la clause de compétence générale (loi NOTRe du 7 août 2015).

En revanche, pour les communes, qui elles bénéficient pleinement de la clause de compétence générale, l'intérêt public reste autant un sujet d'interprétation... que le caractère local.

Lorsque le juge administratif est saisi, il lui appartient de vérifier que la dépense présente un caractère d'intérêt public et que cet intérêt public est local. Pour les communes, c'est la clause de compétence générale qui est le point de départ de toute interprétation. L'article L 2121-19 CGCT dispose : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Cette formulation semble laisser beaucoup de latitude aux communes, notamment pour attribuer des subventions.

L'exigence d'un intérêt public exclut d'emblée les dépenses à caractère privé : une commune ne peut pas prendre en charge l'aménagement d'une voie privée ou les dépenses

personnelles des élus ! De même, le soutien même indirect à des formations politiques via une association d'élus est interdit : il ne présente pas un intérêt public (CE, 21 juillet 1995).

L'exigence d'un intérêt local exclut toutes les subventions qui ne servent pas la communauté locale.

S'immiscer dans les débats politiques nationaux ne relève pas des « affaires de la commune ». Le Tribunal Administratif de Nantes avait eu une position trop tranchée : dès lors que l'association Centre LGBT s'exprimait sur la PMA ou la GPA, la subvention de la Ville de Nantes ne pouvait plus présenter un intérêt public local. Il a annulé la délibération au motif que l'association militait notamment en faveur de la GPA, réputée illégale en France car « contraire à l'ordre public français et pénalement réprimée ». La Cour Administrative d'Appel de Nantes, elle, a fait valoir que l'association menait des actions locales de prévention et d'information contre les maladies sexuellement transmissibles ou encore des actions de soutien aux personnes séropositives. La Cour a également relevé que l'association avait mis en place un accueil physique et téléphonique, corroborant ainsi la réalité d'une activité locale. Elle confortait ainsi l'idée que la subvention litigieuse présentait bien un intérêt public local.

Le Conseil d'Etat a validé la position mesurée des juges d'appel. Il a également, par la clarté de ses propos, rassuré les associations militantes : leurs engagements politiques, leur immixtion dans des débats politiques nationaux relève de leur liberté d'expression. Le Conseil d'Etat a rappelé le principe de la liberté d'association : « *Lorsqu'une association a un objet d'intérêt public local, mais mène aussi des actions, notamment à caractère politique, qui ne peuvent être regardées comme revêtant un tel caractère, la commune ne peut légalement lui accorder une subvention, en particulier lorsqu'il s'agit d'une subvention générale destinée à son fonctionnement, qu'en s'assurant, par des engagements appropriés qu'elle lui demande de prendre, que son aide sera destinée au financement des activités d'intérêt public local* ».

Le Conseil d'Etat donne ainsi de véritables clés de sécurité juridique aux collectivités territoriales et établissements publics locaux qui veulent soutenir de telles associations.

IMPÔTS LOCAUX ET REDEVANCES

Taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Conditions de la légalité du taux. Dépenses pouvant être financées par la taxe.

Le montant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères soulève régulièrement la question de l'adéquation du produit de la taxe au montant des dépenses exposées par l'autorité compétente pour en voter le taux. Il appartient au juge de vérifier si le taux voté par l'autorité compétente est bel et bien proportionné aux dépenses nécessaires pour assurer le service.

• CE, 1^{er} juillet 2020, société l'Immobilière Casino, n° 424 288

Deux sociétés ayant un établissement à Albertville, la société l'Immobilière Casino et la société Mercialys, ont demandé la décharge de la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM) qui leur était réclamée pour 2014. Le tribunal administratif de Grenoble a conclu à l'illégalité de la délibération de la communauté de communes de la région d'Albertville fixant le taux pour 2014 au motif que ce taux générerait un produit excédant de 21 % les dépenses d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères. Le taux était donc manifestement disproportionné par rapport aux dépenses que la TEOM a pour objet de couvrir. Le tribunal administratif de Grenoble, par un jugement du 16 juillet 2018, a pourtant rejeté la demande de décharge présentée par les deux sociétés (le rejet étant fondé sur la question de la substitution du taux de 2013 à celui de 2014). Le relèvement conséquent, voire l'envolée des impôts locaux, a amené les entreprises à s'intéresser de plus près aux impôts locaux qu'elles supportent. Il n'est donc pas étonnant que les deux sociétés requérantes se soient dès lors pourvues en cassation, encouragées par la jurisprudence récente du Conseil d'Etat.

En effet, ce dernier a ouvert une brèche dans son arrêt « Auchan » de 2014 (CE, 31 mars 2014, Min. c/ société Auchan France, n° 36111) en posant en substance le principe que la TEOM doit financer sans excédent manifeste le coût du service public de gestion des déchets. Depuis, le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'affiner sa jurisprudence en attendant que le législateur lui-même apporte des précisions salutaires. Le juge suprême a ainsi précisé que les excédents de fonctionnement des années précédentes n'ont pas à être pris en compte au titre des recettes du service (CE, 25 juin 2018, société Auchan France, n° 414056). Il a également précisé que le caractère proportionné de la TEOM s'apprécie au regard des éléments dont dispose la collectivité lors du vote de la délibération qui en fixe le taux (CE, 26 juillet 2018, n° 415274). Dans une autre affaire jugée le même jour, il a également jugé que le caractère proportionné ou non doit être établi indépendamment du fait que la collectivité ait ou non instauré une redevance spéciale (RS) pour les déchets non ménagers : le produit de celle-ci n'est pas comptabilisé dans le produit de la TEOM pour juger si l'excédent de la TEOM est excessif (CE, 19 mars 2018, SAS Cora, n° 402946 ou encore CE, 26 juillet 2018, Cora, n° 413897). L'arrêt du 1^{er} juillet 2020 s'inscrit dans cette veine. Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat précise qu'il appartient aux juges du fond d'employer pleinement leurs pouvoirs d'instruction pour déterminer si le taux de TEOM est bien proportionné aux dépenses exposées par l'autorité compétente : cela signifie concrètement que les premiers juges doivent systématiquement demander à la collectivité de produire les éléments comptables leur permettant de déterminer le montant des dépenses : *« Pour vérifier si le produit de la taxe et, par voie de conséquence, son taux ne sont pas manifestement disproportionnés par rapport au montant des dépenses exposées par la commune ou l'établissement de coopération intercommunale compétent pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et non couvertes par des recettes non fiscales, il appartient au juge de se prononcer au vu des résultats de l'instruction, au besoin après avoir demandé à la collectivité ou à l'établissement public compétent de produire ses observations ainsi que les éléments tirés de sa comptabilité permettant de déterminer le montant de ces dépenses »*.

La collecte et le traitement des ordures ménagères est un service public local obligatoire, de la compétence du bloc communal (art L 2224-13 CGCT). Pour le financement du service, les collectivités ont le choix entre trois modes de financement : fondre tout simplement le coût du service dans la masse des impôts locaux, appliquer une redevance pour service rendu aux seuls usagers du service (REOM, art 2333-76 CGCT) ou encore appliquer la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM, art 1520-1526 CGCT). Les collectivités ont très massivement fait le choix de la TEOM. Cette dernière est perçue à l'occasion du recouvrement de la taxe foncière sur les propriétés bâties, puisqu'elle est assise sur la valeur locative cadastrale qui sert à l'établissement de celle-ci. La TEOM est tellement confortable : c'est la DGFIP qui l'établit et qui la recouvre pour le compte de la collectivité et c'est le contribuable qui acquitte des frais de gestion pour le service rendu par l'Etat !

La TEOM est une taxe accessoire à la taxe foncière. La TEOM, contrairement à la taxe foncière sur les propriétés bâties, est cependant strictement affectée et elle doit simplement servir à couvrir le coût du service. C'est précisément le périmètre de ce coût qui pose problème, dans le cadre des dépenses réelles de fonctionnement. Le principe est que la collectivité ne vote pas librement le taux de la TEOM, celui-ci devant être corrélé au coût du service. Du fait de l'assiette retenue, en l'occurrence la valeur locative cadastrale, la taxe est pourtant déjà manifestement décorrélée du coût du service...alors que le taux, lui, doit être en adéquation avec les dépenses réelles de fonctionnement du service.

Dans son arrêt du 31 mars 2014 Auchan, le Conseil d'Etat avait jeté le trouble en affirmant que « la TEOM n'a pas le caractère d'un prélèvement opéré sur les contribuables en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires, mais a exclusivement pour objet de couvrir les dépenses exposées par la commune pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères ». En effet, le juge assimile la TEOM à une taxe affectée...Mais la TEOM ne doit pas non plus être confondue avec une redevance, même si s'agissant du « service rendu », il est visible sans difficulté. Le tribunal administratif de Strasbourg avait eu à connaître d'une affaire singulière : le Parlement Européen, institution de l'Union Européenne, avait été poursuivi par l'Etat français pour des arriérés de paiement de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour ses locaux strasbourgeois. Le Parlement européen avait facilement obtenu gain de cause pour le non-paiement de la taxe foncière en vertu d'un protocole d'accord sur les privilèges et immunités de l'Union Européenne du 8 avril 1965 ; celui-ci l'exonère de tous impôts directs...sauf « pour les taxes qui constituent la rémunération de services d'utilité générale ». Mais le tribunal administratif s'est fondé sur le seul caractère d'impôt direct de la TEOM et a accordé l'exonération au Parlement Européen, au motif « qu'elle ne saurait être regardée, en l'absence d'un lien direct et proportionnel avec le coût du service rendu, comme une simple rémunération de services d'utilité générale » (TA Strasbourg, 23 décembre 2013, Parlement Européen).

Bien que la TEOM ne soit pas une taxe affectée au sens du Conseil des Prélèvements Obligatoires (rapport CPO mai 2018), elle l'est du point de vue organique puisqu'elle est prélevée au profit de la collectivité ou de l'établissement public qui exerce la compétence du service d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères ; elle l'est également

du point de vue matériel puisque son produit ne peut être utilisé qu'aux fins de fonctionnement du service.

Pour le juge administratif, le service reste un service public administratif. En revanche, lorsque la collectivité fait le choix de la REOM, le service devient un SPIC (Avis du Conseil d'Etat, 10 avril 1992, Sarl Hoffwiller).

Selon le Conseil d'Etat, il en résulte que le « le taux de la TEOM ne peut pas être manifestement disproportionné par rapport au montant de ces dépenses ». Suite à cette jurisprudence, le nombre de contentieux a bondi, les contribuables estimant que leur TEOM était d'un montant manifestement disproportionné. Le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 19 décembre 2018, a dû préciser ce que la TEOM peut financer et ce qu'elle ne peut pas couvrir... Les juges du fond ont eu des positions très différentes sur le caractère « manifestement disproportionné » du prélèvement (Tribunal Administratif de Strasbourg, 13 décembre 2018 : un dépassement de 8 à 9 % n'a pas été jugé manifestement disproportionné). Le juge, s'il estime que le montant de la taxe est manifestement disproportionné, doit accorder la décharge totale au requérant : il ne peut pas accorder une réduction d'impôt qui correspondrait à ce qu'il considère « proportionné ». Il a résulté de cette jurisprudence une forte insécurité juridique qui a contraint le législateur à intervenir. L'article 23 de la loi de finances initiale 2019 a modifié la rédaction de l'article 1520 CGI afin de préciser expressément les coûts susceptibles d'être couverts par la TEOM. Cette dernière couvre « ...1° les dépenses réelles de fonctionnement, 2° les dépenses d'ordre de fonctionnement au titre des dotations aux amortissements des immobilisations lorsque, pour un investissement, la taxe n'a pas pourvu aux dépenses réelles d'investissement correspondantes au titre de la même année... ». En outre, le législateur a mis à la charge de la collectivité le coût lié à l'annulation du taux excessif, alors que jusque-là il était pris en charge par l'Etat. La circulaire du 15 février 2019 relative aux informations fiscales utiles à la préparation du budget primitif 2019 avait ajouté que les communes et EPCI peuvent inclure dans le calcul du taux des dépenses indirectes dans le champ du financement de la TEOM.

En lieu et place de la TEOM, certaines collectivités pratiquent la redevance incitative issue du Grenelle de l'environnement. Son régime, basé sur le principe « pollueur-payeur », a été fixé par l'article 1522 bis CGI. Ainsi, la Communauté d'Agglomération de Besançon pratique la redevance à la levée et à la pesée. Un tel dispositif nécessite des équipements spécifiques (bacs à puces, suivi individuel de collecte, etc.). Après 6 années de fonctionnement et un investissement total de 7 millions d'euros, le système donne des résultats positifs du point de vue environnemental : 34 % de diminution des déchets résiduels (ceux qui restent à collecter après le tri). Cependant, pour l'utilisateur, la facture n'est pas réduite d'autant, loin s'en faut. L'agglomération a tout juste pu accorder aux usagers une petite baisse sur le montant de leur abonnement (la partie fixe de la facture). De plus, le service a dû faire des concessions : dans certains secteurs de l'agglomération, l'enlèvement n'est plus hebdomadaire, il ne se fait plus qu'une semaine sur deux. La véritable déception a été la multiplication des dépôts sauvages. A Besançon, l'opération a été labellisée « projet smart city ». En Alsace, en milieu rural, ce sont 19 collectivités organisatrices du service qui pratiquent la redevance incitative. L'opération génère un

coût important : il y a les investissements propres aux camions-bennes, mais aussi les puces électroniques sur les bacs, la communication, le suivi administratif et comptable, la réorganisation du service et enfin les effets pervers avec l'augmentation des dépôts sauvages. Pour convertir les collectivités à la redevance incitative, l'ADEME propose une aide de 70 000 euros pour l'étude préalable, quelle que soit ensuite la décision de la collectivité. La communauté de communes Sud Alsace-Largue a été la première à la mettre en œuvre il y a près de vingt ans sous la forme de redevance à la « pesée embarquée ». Une autre communauté de communes, celle de la Vallée de Kaysersberg, la pratique depuis une dizaine d'années. Le système de la levée ayant engendré des effets pervers, la collectivité a opté pour une part fixe de la redevance qui intègre 8 levées. Les levées au-delà de la 8ème sont ensuite facturées (4,71 euros par levée d'un bac de 80 litres). En 2018, l'utilisateur ne payait plus que 68 euros de redevance par an en moyenne, ce qui a posé alors la question de l'équilibre financier du service. En centre Alsace, c'est un syndicat mixte regroupant 89 000 habitants qui gère le service. Initialement, la facturation se faisait en fonction du volume de la poubelle. En 2020, elle est passée à la levée : 36 levées par an comprises dans la partie fixe de la redevance, puis un tarif de 4 à 8 euros par levée supplémentaire. Le syndicat a écarté le système de la pesée en raison des risques d'augmentation des dépôts sauvages. Il n'en reste pas moins que la majorité des collectivités en Alsace est encore réticente à la redevance incitative... Les collectivités qui y sont réfractaires avancent des arguments recevables. Ainsi, en milieu urbain, dans les habitats collectifs, la redevance n'a de sens que si elle est équitablement répartie entre les habitants de l'immeuble, certains faisant plus d'efforts que d'autres.

La TEOM ne correspond plus aux impératifs environnementaux d'aujourd'hui. Mais l'abondant contentieux au plus haut niveau passe à côté de la question...pour l'instant !

PRESTATIONS D'ACTION SOCIALE

Fraude au RSA : fausses déclarations ou omissions. Répétition de l'indu et amende administrative.

Pour enrayer l'augmentation de la fraude au RSA, les présidents de conseil départemental ont durci les contrôles et les sanctions. En plus de la répétition de l'indu, ils mettent en œuvre l'amende administrative prévue par l'article L 262-52 du code de l'action sociale et des familles (CASF). Mais, en vertu de cet article L 262-52 CASF, «...aucune amende ne peut être prononcée à raison de faits remontant à plus de deux ans... ».

• CE, 10 juin 2020, Département de Saône-et-Loire, M. A..., n° 428 355

M. A... a bénéficié du RSA à compter de juin 2014. Suite à un contrôle diligenté par la CAF de Saône-et-Loire fin 2016, il s'est avéré que M. A avait omis de déclarer des revenus ;

elle a donc décidé de récupérer l'indu. Le président du conseil départemental de Saône-et-Loire a informé M. A... le 3 octobre 2017 de son intention de prononcer une amende à son encontre.

C'est par une décision du 8 janvier 2018 que le président du conseil départemental, après avoir consulté l'équipe pluridisciplinaire mentionnée à l'article L 262-39 CASF, a prononcé une amende de 980, 70 € sur le fondement de l'article L 262-52 CASF. M. A a contesté celle-ci devant le tribunal administratif de Dijon qui a accueilli sa demande en réduisant le montant de l'amende à 650 €. En effet, les premiers juges ont estimé que l'amende ne pouvait pas prendre en considération les sommes indues perçues avant le 3 octobre 2015, soit deux années avant le 3 octobre 2017, date à laquelle le président du conseil départemental avait signifié au bénéficiaire du RSA son intention de le sanctionner par une amende.

Le Conseil d'Etat, dans l'arrêt du 10 juin 2020, annule le jugement du tribunal administratif de Dijon du 21 décembre 2018.

« 2. Il résulte des dispositions de l'article L. 262-52 du code de l'action sociale et des familles que le président du conseil départemental ne peut sanctionner, par l'amende administrative qu'elles prévoient, que des fausses déclarations ou des omissions délibérées de déclaration ayant abouti à un versement indu du revenu de solidarité active qui s'est poursuivi moins de deux ans avant la date à laquelle il prononce cette amende... Il résulte de ce qui a été dit au point 2 qu'en statuant ainsi, alors que le département pouvait prendre en considération la répétition, par le bénéficiaire de l'allocation, d'omissions déclaratives délibérées aux mêmes fins dès lors que le versement indu du revenu de solidarité active qui en était résulté s'était poursuivi au cours des deux années précédant la date du prononcé de l'amende, le tribunal a commis une erreur de droit. ».

Le conseil d'Etat a donc estimé que le président du conseil départemental pouvait prendre en considération, pour fixer le montant de l'amende, la période des omissions (celle-ci ayant débuté en avril 2015), alors que les juges du fond avaient retenu comme date le jour anniversaire des deux années précédant le jour où le président du conseil départemental avait signifié au bénéficiaire son intention de le sanctionner par une amende administrative.

La loi du 1^{er} décembre 2008 a confié le contentieux du RSA aux tribunaux administratifs. Ces derniers ont progressivement marqué leur nouveau territoire en étendant l'office du juge : les tribunaux administratifs sont devenus, dans ce domaine, de véritables juges des droits ; ils ne se contentent pas d'annuler le cas échéant des actes, ils prononcent des remises de dette dans le cas du contentieux de l'indu...et n'hésitent donc pas non plus à réduire le montant d'une amende prononcée par le président du conseil départemental. C'est ainsi que, dans cette affaire, le tribunal administratif de Dijon avait jugé que l'amende de 980,70 € devait être réduite à 650 € au regard de la période prise en compte par le président du conseil départemental pour la prononcer. Les juges du fond ont estimé que la période de deux ans devait être entendue comme étant les deux ans précédant la notification de l'intention de prononcer l'amende. Il faut d'ailleurs rappeler que le montant de l'amende administrative

pouvant être prononcée par le président du conseil départemental est encadré par l'article L 262-52 CASF et l'article L 114-17 du code de la sécurité sociale. Le montant ne peut pas dépasser deux fois le plafond mensuel de la sécurité sociale, sauf en cas de récidive (quatre fois le plafond mensuel de la sécurité sociale). Le bénéficiaire convaincu de fausses déclarations ou d'omissions est d'abord informé de l'intention du président du conseil départemental de prononcer une amende à son encontre. Il dispose ensuite d'un mois pour présenter ses observations. A l'issue de ce délai, le président du conseil départemental doit prendre l'avis de l'équipe pluridisciplinaire. Ce n'est qu'à l'issue de cette procédure que le président du conseil départemental peut notifier ladite amende administrative au fraudeur. En l'espèce, le fraudeur a contesté le montant de l'amende. Le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 10 juin 2020, a précisé que l'amende peut s'appliquer à des omissions plus anciennes que celles qui ont motivé la répétition de l'indu, dès lors que les versements indus se sont poursuivis au cours des deux années qui ont précédé la sanction.

Les pratiques de démembrement de la propriété vont-elles stimuler la construction de logements sociaux ?

Le modèle économique du logement social à la française a été mis sous tension dans les années récentes et en particulier depuis la loi ELAN et la loi de Finances de 2018 dans le but de le rendre plus efficace et d'optimiser les soutiens publics. Dominique Hoorens caractérise les changements à l'œuvre (2018) qui concernent les acteurs, les métiers et les financements. Parmi ces changements, la discussion porte sur la mise en vente d'un certain nombre de logements. L'enjeu est de faciliter le parcours résidentiel des ménages aux revenus modestes en leur permettant d'accéder à la propriété dans des conditions favorables. Il est aussi d'apporter aux organismes du logement social des ressources propres pour financer les nouvelles constructions et les réhabilitations. Pour faciliter ces évolutions dans un contexte de pénurie de capitaux propres et de tension sur les marchés fonciers métropolitains, le recours aux sociétés financières de portage est encouragé. Des dispositifs de dissociation de la propriété qui font intervenir les investisseurs privés le sont également.

Notre propos est d'examiner les conditions selon lesquelles ces dispositifs de démembrement de la propriété s'inscrivent dans les pratiques des bailleurs sociaux et comment ils contribuent à améliorer l'accès au logement pour les ménages.

Les métiers du logement social se transforment et offrent des perspectives nouvelles à la gestion patrimoniale. Auparavant garante de la continuité de l'offre locative pour les ménages modestes, elle vise maintenant à accompagner le parcours résidentiel des ménages et à leur ouvrir la voie de l'accession à la propriété, mais aussi à permettre d'engranger des ressources dans un contexte de rationalisation des moyens financiers à tous les niveaux. Nous allons montrer, dans une première section, que la vente de logements sociaux participe de cette évolution mais ne semble pas encore optimisée. Dans les seconde et troisième sections, nous reviendrons sur les mécanismes de démembrement de propriété promus par les politiques. La quatrième section examine la façon dont l'usufruit locatif social répond aux contraintes du marché. La question de la compatibilité des objectifs de la politique du logement portée par les bailleurs sociaux avec les impératifs des marchés financiarisés est au cœur de nos interrogations.

La vente de logements sociaux, une action sociale soutenue par une politique financière

Les travaux de Gimat et al. (2020) donnent une vision très précise des différentes modalités de vente de logements par les organismes de logement social proposées depuis les années soixante. L'ensemble de ces mesures est fondé sur un principe : faire que les locataires puissent acquérir leur logement à bas coût, permettant d'atteindre à la fois un objectif politique sociétal de développement de la propriété des ménages et une gestion patrimoniale plus souple pour les organismes HLM.

Les possibilités offertes par la loi sont tout d'abord restreintes et poursuivent l'objectif de faciliter l'accession à la propriété par les locataires. Les organismes de logement social ont la possibilité de vendre leurs logements depuis 1965 au locataire qui le demande et dans des conditions bien définies, et limitatives. Cette possibilité a été élargie en 1986 par la loi Méhaignerie qui assouplissait les conditions d'accès à l'achat

du logement et accordait plus de marge de manœuvre aux organismes HLM, dont la possibilité de mettre en vente des logements vacants. La loi d'engagement national pour le logement (2006) relâche encore le processus en ouvrant les possibilités d'achat aux non locataires, en autorisant les baisses de prix et en allégeant les conditions d'occupation et de revente. Progressivement, alors que cet objectif « social » restait prioritaire dans cette démarche, le besoin de financement des nouvelles constructions par les organismes HLM incita les gouvernements à généraliser le dispositif pour générer des ressources propres et à inscrire la vente patrimoniale dans leurs stratégies pluriannuelles. Pendant cette période, le nombre de logements ainsi vendus augmenta peu néanmoins, entre 4000 et 8000 par an, soit 0,2% du parc social.

A la suite de l'annonce du président Sarkozy (2007) d'un objectif de vente de 40 000 logements par an « pour faire de la France un pays de propriétaires, avec un objectif de 70 % de ménages possédant leur logement », l'Union Sociale pour l'Habitat initia des accords-cadres avec le gouvernement pour permettre d'atteindre cet objectif tout en respectant les spécificités territoriales. Sur la période 2011-2017, les ventes restèrent toutefois en deçà des objectifs avec un volume de vente moyen annuel de 10 500 par an ⁽¹⁾. Et ce jusqu'à ce que, en 2018, la loi ELAN change véritablement la donne et fasse de l'objectif financier une priorité. Les conventions d'utilité sociale signées entre l'Etat et les organismes HLM définissent les orientations stratégiques et des programmes de ventes. L'organisme de logement social peut vendre à ses locataires mais également à des organismes agréés, tels des SEM ou des organismes de foncier solidaire. Les foyers-logements peuvent même être cédés à des investisseurs privés s'ils sont affectés au logement des étudiants. La création d'un opérateur national de ventes HLM en février 2019, rattaché au groupe Action Logement ⁽²⁾ permet à présent d'acheter des résidences « en bloc » et de les revendre aux locataires intéressés.

(1) D'après Wendling et al., 2019, p 22.

(2) <https://groupe.actionlogement.fr/onv-operateur-national-de-vente-hlm-action-logement>.

L'avantage annoncé est de permettre aux organismes HLM une évolution de leur parc puisqu'en libérant d'un certain nombre de logements ils disposent d'une plus grande souplesse pour faire évoluer leurs implantations. Il est aussi d'enranger des ressources propres qui permettent de nouveaux investissements. Nous ne discuterons pas le réalisme de ces objectifs qui est, encore aujourd'hui, sujet à débat. Une journée de recherche sur ce thème a été organisée fin 2019 par le Réseau des acteurs de l'habitat (REHAL) et le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) ⁽³⁾. Elle rend compte des enjeux croisés à l'échelle européenne et d'une grande incertitude sur l'impact des solutions retenues dans les différents pays. Un programme de recherche a été lancé pour la période 2020- 2023 par l'Union sociale pour l'habitat et ses fédérations, associées à un large collectif d'acteurs du logement et de la recherche ⁽⁴⁾. Ses résultats devraient répondre à plusieurs de ces interrogations.

Il ressort néanmoins de ces évolutions la recherche par les organismes HLM d'accords avec des investisseurs - financeurs d'un côté et les occupants des logements de l'autre pour renforcer les capacités financières nécessaires au développement des missions de « logement social » dans un contexte de retrait du soutien financier de l'Etat. A côté des ventes aux locataires, et des ventes en bloc, le démembrement de la propriété propose des solutions qui permettent d'allier les différentes logiques. Les montages proposent deux alternatives. Un organisme social ou public conserve la (nue) propriété du parc en confiant la gestion (l'usufruit) aux occupants. Le principe soutient l'accession à la propriété par les occupants. Dans une perspective inversée, les logements peuvent être attribués en nue-propriété à des investisseurs, laissant aux organismes le soin de les gérer en usufruit. Des ressources financières externes soutiennent ainsi la mission de logement social : c'est ce que l'usufruit locatif social propose.

Le démembrement de propriété, une aide au profit de l'accession sociale des ménages modestes

Le démembrement de propriété a un usage ancien en France et offre une grande souplesse pour atteindre des objectifs assez variés. En ce qui concerne le logement social, il a été régulièrement mobilisé pour octroyer une subvention au bailleur social qui aura accès au foncier au prix d'un loyer symbolique, mais aussi pour constituer un patrimoine de logements sociaux qui revient à la collectivité locale en fin de bail, ou pour le rénover à moindre coût (Martinez, 1999). Dans les années récentes, il a à nouveau été mobilisé au service de la politique du logement.

Le démembrement de propriété permet de baisser le coût d'accession à la propriété pour les ménages modestes. En 2007, il constitue le support contractuel du Pass Foncier et permet de différer l'acquisition du terrain jusqu'à la fin du bail. Depuis 2016, il est revisité dans le cadre du Bail réel solidaire ⁽⁵⁾ qui accorde à l'usufruitier un droit réel sur le logement sans avoir à payer le prix de la nue-propriété qui reste dans

les mains d'un office foncier solidaire. Le Pass Foncier est typiquement un instrument d'aide financière aux accédants. Il leur permet d'acheter leur logement, avec le soutien d'un prêt, sur un terrain loué sous bail à construction. Le terrain reste ainsi la nue-propriété de l'organisme dédié, le 1 % logement (transformé en Action Logement en 2010) sur la durée du bail qui est aussi la durée de remboursement du prêt. A la fin du bail, l'usufruitier peut, sur option, acheter le terrain ou le rendre à Action Logement. Le dispositif a été « très solvabilisateur » et a permis à de nombreux ménages d'accéder à la propriété. L'évaluation gouvernementale est de 27 000 Pass-fonciers réalisés sur la période 2009-2010 ⁽⁶⁾. Dans un esprit de simplification administrative et en raison du coût pour les organismes collecteurs ⁽⁷⁾, il a été stoppé en 2011 et fusionné avec le prêt à taux zéro. En 2016, le bail réel solidaire (BRS) est mis en place de façon à répondre à nouveau aux besoins d'accession des ménages tout en sécurisant le dispositif d'aide notamment à la fin du bail. En effet il existe une possibilité bien réelle de voir les ménages bénéficiaires d'une décote sur le prix d'acquisition de leur logement (grâce au Pass Foncier mais aussi à d'autres dispositifs) le revendre au prix du marché avec une substantielle plus-value. Le Bail réel solidaire lie un ménage accédant à la propriété « des murs » à un organisme agréé comme office foncier solidaire (une entreprise sociale pour l'habitat, une coopérative HLM, une société d'économie mixte) qui conserve indéfiniment la nue-propriété des terrains. Le ménage peut ainsi se loger mais aussi louer son logement, le transmettre par héritage ou le vendre. Le Bail réel solidaire administre les relations entre le ménage et l'office foncier solidaire, sa durée, son prix et les modalités de sortie du bail. En particulier il garantit les conditions d'acquisition ou de location du logement dans le but de le maintenir perpétuellement accessible pour les ménages à revenus modestes. L'innovation majeure est que la durée du bail se renouvelle à chaque mutation. Le dispositif rencontre un accueil très favorable auprès des collectivités locales et des organismes de logement. On compte à fin 2019 une vingtaine d'Office foncier solidaire et plus de 8 400 logements neufs programmés ⁽⁸⁾. V. Le Rouzic (2019) estime toutefois que le modèle économique qui soutient le dispositif permet d'envisager des développements variables selon les types de territoires. Les Offices Fonciers Solidaires (OFS) se développent actuellement avec un certain succès dans les agglomérations grandes ou moyennes. « Dans les communes où les prix sont très tendus, le BRS donne la possibilité de créer une offre à prix décotée de 15 à 30 % » explique un notaire ⁽⁹⁾. Sur les marchés détendus l'opportunité et l'efficacité des OFS reste à vérifier. L'abondance d'une offre privée accessible limite les avantages du dispositif et son intérêt pour les ménages. La concurrence risque aussi de déplacer la demande de logement et générer de la vacance ailleurs, notamment dans le parc social. Enfin sur les marchés hypertendus comme en région Ile-de-France, les écarts entre le prix du logement accessible pour les ménages et le prix du marché libre nécessitent un soutien public massif, évalué à Paris entre 280 000 € et 380 000 € pour un logement de 70 m² tandis que le coût résiduel pour le ménage, environ 5000€/m², limitera le nombre de ménages éligibles ⁽¹⁰⁾.

(6) Réponse du Secrétariat d'État chargé du logement à la Question écrite n° 13291, publiée dans le JO Sénat du 07/07/2011 - page 1815.

(7) Op.cit.

(8) DGALN, 2019.

(9) Entretien de Xavier Lièvre pour Batiactu du 02/12/2019.

(10) Vorms, 2020.

(3) Comme le Système d'information pour l'analyse du métabolisme territorial (SINAMET), en cours d'expérimentation en Alsace.

(4) <https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/innovation-prospective/appel-manifestation-d-interet-pour-le-programme-de>

(5) Décret n° 2016-855 du 27 juin 2016.

Le démembrement de propriété dans le cadre de l'usufruit locatif social : un changement de paradigme

Bien que sa dénomination ne l'indique pas, le démembrement de propriété dans le cadre de l'usufruit locatif social est avant tout un dispositif financier visant à décharger les organismes HLM d'une partie de leurs investissements pour le confier aux investisseurs privés. Il induit un changement radical de paradigme.

L'usufruit locatif social (ULS) est un dispositif créé par la loi SRU (13 décembre 2000) et formalisé par la loi ENL (13 juillet 2006 article L253-1). C'est une convention qui permet d'allouer la nue-propriété d'un logement (le titre) à un investisseur pour une période de 15 à 20 ans et l'usufruit (l'usage et les revenus nets des charges liés) au bailleur social. Au moment de l'achat du bien, les deux parties prenantes payent chacune une cote part du prix, fixée de façon contractuelle proportionnellement à leur droit d'usufruit ou de nue-propriété. Les Notaires de France rendent compte d'un partage qui s'établit autour de 60 % pour le nu-proprétaire (l'investisseur) et 40 % pour l'usufruitier - bailleur social. Au terme du contrat le nu-proprétaire récupère la totalité de la propriété et peut choisir d'y habiter, de louer le bien ou de le revendre.

Les intérêts sont convergents dans ces montages. L'investisseur acquiert à bas prix un logement dont il retrouvera l'usage à moyen terme. Le bailleur social répond à ses missions locatives sans en payer le coût d'investissement. La collectivité locale y trouve aussi un intérêt parce que ces logements sont comptés dans le quota de logements sociaux pour répondre aux obligations de l'article 55 de la loi SRU. Il faut souligner d'autres avantages plus politiques. Dans la mesure où le parc social sous ULS est remis sur le marché libre (à des prix de marché) à la fin du contrat, le dispositif répond aux objectifs européens de limiter les distorsions de concurrence qu'opère un système de logement social largement subventionné par l'Etat⁽¹¹⁾. En permettant des changements d'occupants au terme du contrat, il permet aussi de ne pas sanctuariser la présence de logements sociaux dans certains quartiers et d'éviter « l'effet de ghetto » craint par les institutions publiques, les bailleurs et les citoyens (Avenel, 2016).

Le dispositif n'a pas eu un grand succès lors de sa mise en place. Il est resté limité à quelques opérateurs de logement social comme la société Perl et quelques localisations peu accessibles aux bailleurs sociaux compte tenu de leur prix d'achat. La presse mentionne les expériences d'ULS en première couronne parisienne (Courbevoie) et dans quelques grandes métropoles (Bordeaux, Lyon). Au total, on compte 4 000 logements gérés selon ce système en 2018. 7 000 nouveaux logements pourraient arriver sur le marché dans le cadre d'une offre « Tonus Territoires », soutenue par la Caisse des Dépôts et Consignation. Mais le volume global semble finalement limité (Wendling et al., 2019). Brouillard (2020) compte, sur le cas de Nice, que les logements en ULS ne représentent que 13 % du parc de logement social.

Quelques constats sur la pratique de l'ULS

Il existe peu d'étude sur la pratique de l'Usufruit Locatif social.

(11) Les Pays-Bas ont été sanctionné par l'Union Européenne en 2005 qui a considéré que l'aide publique au logement social constituait une entrave à la concurrence.

Quelques constats sur l'usage des ULS dans la dynamique des marchés du logement peuvent être tirés du rapport de l'IGF (Wendling et al., 2019) et de l'étude du cas de Nice (Brouillard, 2020).

Le développement de l'ULS tient d'abord à la volonté des deux parties prenantes, épaulées par les conseillers en gestion de patrimoine et les sociétés civiles en placement immobilier. Mais il est tout autant contraints par le contrôle préfectoral ou métropolitain, et le délégataire d'aide à la pierre, qui donne le feu vert pour conventionner les logements. Les investisseurs visés se divisent entre des particuliers qui peuvent être intéressés par les avantages fiscaux pour se constituer un patrimoine et des institutionnels attirés par un placement à bas prix et sa capacité à générer une plus-value à terme. La compatibilité avec l'occupation en logement social sur la durée du bail est en question. L'environnement du logement va-t-il répondre aux critères de l'investisseur-ménage qui envisage d'occuper le logement à la fin du bail? S'il s'agit de louer le logement ou de le revendre, les revenus seront-ils à la hauteur des attentes? Nous ne savons pas, à ce jour, qui sont les investisseurs effectifs. La société Perl touche principalement les investisseurs particuliers à la recherche d'un placement immobilier en vue de leur retraite en échappant à la fiscalité sur le patrimoine immobilier. Les investisseurs institutionnels sembleraient peu concernés, selon le rapport de l'IGF. La perspective de plus-value à la revente est contrebalancée par le risque sur la sortie de l'occupation sociale : que deviendront les locataires et quelle sera l'influence du voisinage sur les possibilités de revente? C'est sans doute la raison qui a conduit à la création de Tonus Territoires, pour compenser cette inquiétude. Du côté des bailleurs sociaux, il est mentionné que ceux qui adoptent ce dispositif souhaitent diversifier ou renouveler leur parc (ibid.). Le dispositif ne répond pas aux équilibres traditionnels d'un bailleur social qui assure la rentabilité de son activité en conservant le patrimoine sur le long terme (Hoorens, 2013). Avec l'Usufruit locatif social, la rentabilité doit être trouvée à court terme sur la gestion du patrimoine, tout en assurant un niveau de service de qualité et la remise en état du bien avant la sortie du bail (une obligation de la loi ELAN). Les bailleurs spécialisés comme Perl ou ceux qui souhaitent répondre à un besoin massif de logement sociaux se positionnent sur le dispositif. Effectivement sur Nice où l'on constate une pénurie de logements sociaux, de nombreux bailleurs sont présents sur l'usufruit locatif social. Sur la quinzaine d'organismes recensés sur la ville, 7 sont engagés dans un usufruit locatif social avec un nombre de logements par bailleurs allant de 30 à 130 logements sur Nice.

Cet exemple illustre la façon dont, dans l'environnement niçois spécifique, la réconciliation des stratégies a été organisée.

Les logements placés en Usufruit locatif social sont constitués de petites résidences, en moyenne de 25 logements par adresse. Les logements sont neufs à 95 % et pour 80 % construits par des promoteurs en VEFA. Leur architecture est contemporaine mais sans marquage régional spécifique (pas de couleurs vives, de fenêtres ou de persiennes typiques du vieux Nice par exemple). On peut la qualifier de standard relativement à l'offre nationale. La taille des logements est intermédiaire : 72 % de T2 ou T3 et 22 % de T4. On ne trouve pas les studios si prisés par les investisseurs, ni les grands logements pourtant demandés par les familles. Il est vrai que

le Plan Local d'Urbanisme restreint le nombre de studios en ville et que les grands appartements sont moins rentables au m². La typologie des logements est donc qualitativement très proche de l'offre sur le marché libre. La faible taille des résidences rend compte de la recherche d'une mixité sociale qui permettra le changement d'occupation à terme. La géographie des logements concernés a été analysée au regard du contexte social des quartiers et de leur situation en termes de services urbains. Les logements en usufruit locatif social sont localisés à l'interface entre des quartiers où les revenus sont plutôt faibles et d'autres où les revenus sont plutôt élevés. La localisation rend compte de la recherche d'une attractivité qui réponde aux attentes des investisseurs. Ces logements sont fortement concentrés sur le tracé des lignes de tramway alors même que les autres logements sociaux sont plus dispersés sur le territoire. En particulier le quartier de l'Ariane, au nord-est de la ville, qui n'a pas été intégré au réseau du Tramway, concentre un grand nombre de logements sociaux, mais aucun en usufruit locatif social construit ni prévu à l'avenir. En revanche, les logements en usufruit locatif social restent assez éloignés des centres de services publics (santé, éducation) et de commerces de proximité, confirmant leur position en interface des quartiers où la demande résidentielle est forte et des quartiers moins demandés. Un suivi de l'évolution du parc dans les prochaines années permettra de conforter l'hypothèse que ces emplacements font l'objet d'une « new-build gentrification » (Kirszbaum, 2013) et connaissent une évolution de leur peuplement avec l'arrivée de ménages plus fortunés, de cadres qui ont des difficultés à se loger dans la ville face à un marché privé particulièrement onéreux voire inaccessible. L'usufruit locatif social n'est qu'un élément qui participe de ce mouvement en arbitrant les objectifs des bailleurs et des promoteurs en relation avec d'autres éléments de planification urbaine locale décidés par les pouvoirs publics.

Conclusion

A côté de la mise en vente de logements HLM dont les conséquences sont discutées, les dispositifs de démembrement de la propriété ont été promus au cours de la dernière décennie pour stimuler l'accès au logement abordable pour les ménages modestes. Leur premier objectif est de réduire le prix du logement pour les ménages. Ils ciblent ainsi l'accès au logement en usufruit tandis que la nue-propriété reste dans les mains d'un organisme à vocation sociale ou publique. Le dispositif du bail réel solidaire fait naître un réel enthousiasme auprès des pouvoirs publics en espérant répondre à des besoins qui s'exacerbent au sein de la plupart des métropoles. Le second objectif est de trouver des ressources de substitution aux aides publiques allouées aux bailleurs sociaux rationnées par l'Etat de façon à leur permettre de poursuivre leur mission. La finance est mobilisée pour « porter » l'investissement nécessaire aux nouvelles constructions. L'usufruit locatif social offre en particulier une solution qui dispense les bailleurs de l'acquisition foncière et immobilière. La difficulté de répondre aux objectifs des deux parties, sous contrôle de l'Etat, oriente l'offre de ces logements en usufruit locatif social. Les premières investigations démontrent que la conciliation est délicate, et soumise à de nombreux arbitrages. Au final, ces produits ne semblent pas parvenir à régler la question de l'accès au logement pour les ménages modestes. Ils donnent davantage satisfaction aux populations plus aisées qui ont du mal à se loger au centre des métropoles. Ils participent d'une revalorisation des quartiers par la construction et d'une

gentrification soutenue par l'ensemble des partenaires. Le développement « confidentiel » de ces dispositifs pourrait être reconsidéré par les intermédiaires de la gestion patrimoniale à la recherche de placements pour leurs clients (Molé-Genlis, 2018), ou par la création par la puissance publique de société de portage dans le but de soulager les fonds propres des organismes HLM. C'est donc un transfert de la dette de ces organismes qui est recherché, et la garantie financière qui doit être appréciée avec ses conséquences sur les marchés immobiliers.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Avenel C., 2016, « La question des quartiers dits « sensibles » à l'épreuve du ghetto. » *Débats sociologiques. Revue économique*. vol. 67, n° 3, p. 415-441.
- Brouillard A., 2020, *La politique de l'habitat niçoise à travers le prisme de l'Usufruit Locatif Social*, mémoire de master première année, Ecole d'Urbanisme de Paris, Université Paris Est.
- Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, 2019, *Les organismes de foncier solidaire et le bail réel solidaire*, Ministère de la Cohésion des territoires et Ministère chargé de la ville et du logement <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/>
- Dubois M., 2020, « La vente des HLM, bonne ou mauvaise idée ? » *Ouest France*, publié le 08/01/2020 <https://www.ouest-france.fr/societe/logement/logement-la-vente-des-hlm-bonne-ou-mauvaise-idee-6680890>
- Gimat M., Marot B., Le Bon-Vuylsteke M., 2020. *État des connaissances sur la vente de logements sociaux en Europe (Allemagne, France, Pays-Bas et Royaume-Uni)*. [Rapport de recherche] Institut CDC pour la recherche; Union sociale pour l'habitat (USH). 2020, 203 p. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02479827/document>
- Hoorens D., 2018, *Modèle économique du logement social : évolution, réforme ou démantèlement ? Politique du logement* <https://politiquedulogement.com/>
- Hoorens, D., 2013, « Le « modèle économique HLM ». Un modèle à suivre », *Revue de l'OFCE*, vol. 128, no. 2, pp. 73-98.
- Kirszbaum T., 2013, « La rénovation urbaine comme politique de peuplement » *Métropoles* [En ligne]. n°13. Disponible sur : <<http://journals.openedition.org/metropoles>>
- Le Rouzic V., 2019, *Essais sur la post-propriété : les organismes de foncier solidaire face au défi du logement abordable*, Thèse de doctorat en Urbanisme. Économie, Université Paris I.
- Martinez M., 1998, « Louer le terrain pour construire, les pratiques », *Études Foncières* n°98.
- Molé-Genlis C., 2018, « Démembrement : les biens décotés ont la cote », *Gestion de fortune* n° 296 – p57- 61.
- Vorms B., 2020, *Les métamorphoses de la dissociation foncière : du BRILLO au bail réel libre*, dans *politique du logement* <https://politiquedulogement.com/2020/02/les-metamorphoses-de-la-dissociation-fonciere-du-brillo-au-bail-reel-libre/>
- Wendling C., Haddak H. et al. (2019) *La diversification des sources de financement du secteur du logement locatif social*, rapport IGF/ CGEDD.

Législation et réglementation

La troisième loi de finances rectificative pour 2020

La troisième loi de finances rectificative pour 2020 aggrave le déficit et la dette de l'État par rapport au projet de loi de finances rectificative correspondant ^{(1) (2)}. A l'initiative des parlementaires, des mesures nouvelles intéressent les collectivités locales ⁽³⁾.

Le déficit public atteint un niveau sans précédent (225 milliards d'euros). Il est revu à 11,5 % du PIB, contre 9,1 % dans la deuxième loi de finances rectificative du 25 avril 2020, 3,9 % dans la première loi de finances rectificative du 23 mars 2020 et 2,2 % dans la loi de finances initiale pour 2020.

La dette française est estimée à 121 % du PIB en 2020.

Un plan de soutien aux collectivités territoriales est mis en place, conformément aux annonces faites par le gouvernement le 29 mai. Près de 4,5 milliards d'euros sont mobilisés.

750 millions d'euros de dotations sont prévus pour compenser les pertes de recettes fiscales et domaniales des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en difficulté - clause de sauvegarde - ainsi que des régions et collectivités d'outre-mer. Sur amendement parlementaire, aucune commune ou EPCI ne pourra toucher une dotation inférieure à 1 000 euros(nouvelle fenêtre).

Par ailleurs, près de 2,7 milliards d'euros d'avances seront déployés pour les départements et autres collectivités qui connaissent des pertes de recettes de droit de mutation à titre onéreux (DMTO). Une clause de "retour à bonne fortune", sur amendement des sénateurs, permet aux départements de ne rembourser les avances perçues qu'à partir de l'année suivant le retour d'un produit de DMTO au moins équivalent à celui de 2019.

Afin d'accélérer la transition écologique dans les territoires, la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) est augmentée d'un milliard d'euros. Les projets d'investissement devront contribuer à la résilience sanitaire, à la transition écologique ou à la rénovation du patrimoine. Des projets en principe couverts par la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) peuvent être aussi financés sur cette enveloppe d'un milliard.

Une autre disposition autorise les communes et les EPCI à exonérer de taxe de séjour les vacanciers pour les nuitées effectuées entre le 6 juillet et le 31 décembre 2020.

Sur proposition du Parlement, Île-de-France Mobilités (ex-Stif) va bénéficier d'une aide de l'État pour compenser la baisse

(1) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 (JORF n° 0187 du 31 juillet 2020 texte n° 1). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000042176557&categorieLien=id>.

(2) Voir LFT de juillet- août 2020, pp.13 à 16.

(3) Vie publique - Projet de loi de finances rectificative - Dernière modification : 24 juillet 2020 à 17 h 53. Le texte peut être téléchargé à l'adresse : <https://www.vie-publique.fr/loi/274508-troisieme-loi-de-finances-rectificative-pour-2020-3e-budget-rectificatif>

de ses recettes de versement mobilité durant la crise sanitaire. Un acompte de 425 millions d'euros va lui être versé en 2020.

Instruction du 30 juillet 2020 relative à la part exceptionnelle de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et à l'accompagnement de la relance dans les territoires ⁽⁴⁾

Le Gouvernement a proposé de doter d'un milliard d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), afin d'accompagner un effort de relance rapide et massif des projets des communes et de leurs groupements, qui bénéficiera en particulier aux secteurs du bâtiment et des travaux publics. Ces crédits viennent en supplément des deux milliards d'euros de dotations de soutien aux investissements des communes, des intercommunalités et des départements (DETR, DSIL, DSID, DPV), ouverts au sein de la loi de finances pour 2020.

La présente instruction vise à faire part des orientations de la mobilisation de cette dotation de façon à anticiper dès à présent la programmation.

Dans ce cadre, seront soutenues les opérations relevant de trois thématiques prioritaires :

- Les projets relatifs à la transition écologique. A ce titre, seront notamment poursuivis les efforts concernant les deux axes du grand plan d'investissement (GPI) déjà soutenus par la dotation, à savoir la rénovation énergétique des bâtiments publics et le développement de nouvelles solutions de transport. Sera aussi portée une attention particulière à la lutte contre l'artificialisation des sols en soutenant le réaménagement des espaces publics pour lutter contre les îlots de chaleur ou la réhabilitation de friches industrielles. J'appelle en particulier votre attention sur l'intérêt de soutenir les projets « Territoires d'industrie » portés par des collectivités qui contribuent à la transition écologique des entreprises, et notamment la relocalisation des chaînes de production en France.
- Les projets ayant trait à la résilience sanitaire, c'est-à-dire le renforcement des capacités des territoires à faire à des crises sanitaires de grande ampleur. Cette thématique recouvre notamment des opérations en matière de santé publique (notamment le financement de maisons de santé pluri-professionnelles), de mise aux normes des équipements sanitaires ou les travaux sur les réseaux d'assainissement. La réalisation de ces projets s'appuiera sur les agences régionales de santé en amont de la réalisation de votre programmation pour coordonner la réponse de l'État aux besoins.
- Les projets visant à soutenir la préservation du patrimoine public historique et culturel, classé et non classé, notamment afin de favoriser l'attractivité et le développement des territoires ruraux.

Actualisation de la sixième version du guide pratique sur les taxes de séjour

L'article 47 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances

(4) Le texte de l'instruction NOR : TERB2019408C (Texte non paru au journal officiel) peut être consulté à l'adresse : http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2020/07/cir_45025.pdf.

rectificative pour 2020 offre la possibilité aux communes et aux EPCI qui ont institué une taxe de séjour ou une taxe de séjour forfaitaire d'exonérer totalement les redevables au titre de 2020, par une délibération prise entre le 10 juin et le 31 juillet 2020. Le guide pratique des taxes de séjour a été actualisée pour tenir compte de cette disposition ⁽⁵⁾.

Décret n° 2020-893 du 22 juillet 2020 portant relèvement temporaire du seuil de dispense de procédure pour les marchés publics de travaux et de fourniture de denrées alimentaires ⁽⁶⁾

Le décret a pour objet de simplifier les procédures de passation des marchés publics pour faciliter la relance de l'économie. D'une part, il relève à 70 000 euros hors taxes le seuil de dispense de procédure pour la passation des marchés publics de travaux conclus avant le 10 juillet 2021. D'autre part, il autorise, pour les produits livrés avant le 10 décembre 2020, la conclusion de marchés publics sans publicité ni mise en concurrence lorsque le marché répond à un besoin inférieur à 100 000 euros hors taxes et porte sur la fourniture de denrées alimentaires dont la vente a été perturbée par la crise sanitaire.

Rapports publics

Rapport annuel sur les finances locales ⁽⁷⁾

L'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) a pour mission de collecter, d'analyser et de partager les données sur les finances et la gestion des collectivités locales.

Dans le cadre de cette mission, l'OFGL produit depuis 25 ans un rapport annuel qui dresse un état des lieux des finances locales.

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

L'un des objectifs est de fournir, au plus tôt, les résultats de l'exercice 2019, pour l'ensemble des collectivités locales mais aussi par niveau de collectivités. Dans le contexte de crise sanitaire et économique aigue, cette production de résultats 2019 pourra ainsi servir utilement de socle à l'observation de ses conséquences financières.

Les annexes fournissent des données complémentaires utiles à une vision la plus complète possible des finances locales. De même, la toute nouvelle plateforme de partage de données data.ofgl.fr sera mise à jour, avec l'ensemble des données

(5) Le texte du guide peut être consulté à l'adresse : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/actualisation-sixieme-version-guide-pratique-sur-taxes-sejour>.

(6) Le texte du décret publié au JORF n°0179 du 23 juillet 2020, texte n° 17, peut être téléchargé à l'adresse : https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=2F3FB7C8B764B7275F2B8DA5D0B9C24E.tplgfr31s_1?cidTexte=JORFTEXT000042138128&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id&idJO=JORFCONT000042137968.

(7) Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales - Les finances des collectivités locales en 2020. Le rapport peut être téléchargé à l'adresse : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/rapport_ofgl_2020_10juillet2020.pdf.

individuelles utiles à tous les observateurs pour mesurer les disparités existantes derrière les résultats d'ensemble.

Ce rapport est par ailleurs complété par un numéro de la collection cap sur réalisé par l'équipe OFGL qui s'attache à comparer les deux derniers mandats du bloc communal.

Cap sur les deux derniers mandats du bloc communal ⁽⁸⁾

La comparaison des deux derniers mandats municipaux et intercommunaux permet de dresser cinq principaux constats d'ensemble qui masquent, bien entendu, des situations individuelles beaucoup plus variées :

- Les ressources de fonctionnement du mandat 2014-2019 sont supérieures à celles du mandat précédent (+ 4,7 %) mais elles sont moins favorables que ce que la reconduction des tendances 2008-2013 pouvait laisser envisager de manière théorique (+ 9,0 %). Cet écart est en grande partie lié à la baisse des concours financiers de l'État sur la période 2014-2017 (- 20 % entre les deux mandats sur la DGF cumulée). La fiscalité locale reste, elle, dynamique, mais à un rythme un cran plus bas, l'une des explications étant la plus faible mobilisation du levier fiscal intervenue sur le mandat 2014 par rapport à celle du mandat 2008.

- Les dépenses de fonctionnement marquent de leur côté très nettement le pas. Ce constat ne concerne pas les frais de personnel qui, du fait d'un début de mandat 2014 à niveau élevé, ressortent globalement plus élevés que ce que la reproduction des évolutions du mandat 2008 aurait donné. En revanche, tous les autres postes changent très nettement de référentiel. Les achats et charges externes, les dépenses d'intervention et de subventions ainsi que les frais financiers présentent des niveaux très inférieurs aux dépenses thoriqement « attendues ».

- Les deux premiers constats aboutissent à une épargne brute, solde entre recettes et dépenses de fonctionnement, exactement identique en volume et en cumul sur les deux mandats, là où la reproduction des évolutions entre 2008 et 2013 pouvait laisser imaginer une croissance de près de 10 points. Le constat est encore plus flagrant sur l'épargne nette qui avait bénéficié d'une très forte dynamique fin des années 2000. L'épargne nette cumulée 2014-2019 est inférieure de 8 % à celle de 2008- 2013, très loin d'un écart de + 24 % qui serait ressorti de la reconduction des évolutions du mandat précédent.

- Malgré une fin de mandat très dynamique, la période 2014-2019 se solde par un niveau d'investissement inférieur de 11 % au précédent. Les très forts replis des années 2014 et 2015 n'ont pas pu être rattrapés sur les dernières années de la mandature.

- Conséquence des constats précédents, l'encours de dette du bloc communal affiche une progression très faible sur les six dernières années, contrastant avec l'évolution plus marquée du mandat 2008.

Paiement de proximité : une nouvelle solution de paiement proposée aux administrés ⁽⁹⁾

Le 28 juillet, Bruno Le Maire, ministre de l'Économie, des

(8) Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales - Cap sur les deux derniers mandats du bloc communal - n°11, juillet 2020. La publication peut être téléchargée à l'adresse : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/OFGL/vf_ofgl_cap_sur_11_comparaison_mandats_bloc_co.pdf.

(9) Pour en savoir plus, se rendre à l'adresse : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/paiement-proximite-nouvelle-solution-paiement-proposee-a-administres>.

Finances et de la Relance, et Olivier Dussopt, ministre délégué aux Comptes publics, ont annoncé la généralisation du paiement de proximité dans le réseau des buralistes partenaires sur l'ensemble du territoire.

Il s'agit d'un nouveau service de paiement de proximité de la direction générale des Finances publiques.

Désormais, les administrés peuvent payer les factures de cantine, crèche, d'hôpital, amendes ou impôts en espèces, dans la limite de 300 €, et en carte bancaire, avec également un plafond de 300 € pour les impôts seulement, auprès d'un réseau de bureaux de tabac partenaires répartis sur l'ensemble du territoire (répartis sur 3400 communes) qui pourront accueillir les usagers au plus proche de leur domicile et à des horaires d'ouverture élargis.

Des sociétés d'économie mixte locales insuffisamment contrôlées ⁽¹⁰⁾

Dans un rapport publié le 27 mai 2019, la Cour des comptes critique l'économie mixte, dénonçant notamment un manque de contrôle de la part des collectivités locales actionnaires et des risques pour les finances publiques locales. Selon la Cour, les évolutions des SEM, « notamment le développement de la pluriactivité, les pratiques de filialisation ou de prises de participation dans des sociétés commerciales, génèrent des risques de nature financière, juridique ou opérationnelle, susceptibles de les mettre en danger [...] ».

Les dépenses de fonctionnement des communes nouvelles créées en 2016 et 2017 ont augmenté plus vite que les dépenses des communes non fusionnées. L'écart se réduit cependant en 2019

Le service statistique ministériel de la DGCL publie une analyse sur les dépenses des communes nouvelles créées en 2016 et 2017 (Bulletin d'Information Statistique-BIS n°144) ⁽¹¹⁾.

Selon cette étude :

- En 2016 et en 2017, 517 communes nouvelles ont été créées, par la fusion de 1 760 communes. Leurs dépenses ont progressé plus vite que celles des communes non fusionnées.
- L'écart entre les communes nouvelles et les autres est important en 2017 et en 2018, mais il se réduit en 2019.
- Une partie de ce résultat s'explique par le fait que l'État garantit aux communes nouvelles le maintien du niveau de ses dotations pendant trois ans.
- L'année de la fusion, la mesure de l'évolution des dépenses, par rapport à l'année qui précède la fusion, est perturbée par les bouleversements des contours des communes et de leurs groupements (voir le supplément méthodologique mis en ligne avec ce BIS).

(10) Broussolle, Yves. « Des sociétés d'économie mixte locales insuffisamment contrôlées », *Gestion & Finances Publiques*, vol. 3, no. 3, 2020, pp. 29-33.

(11) Cette étude est disponible à l'adresse suivante : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/bis-ndeg144-dépenses-fonctionnement-des-communes-nouvelles-creees-2016-et-2017-ont-augmente-plus>.

Revue de presse

La responsabilité des gestionnaires publics : quelles réformes ? ⁽¹²⁾

La réforme de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics est à l'étude dans le cadre du programme de transformation de l'action publique. Les opinions de la Cour des comptes, des comptables publics et de la doctrine convergent vers un certain nombre d'adaptations mais s'opposent sur d'autres sujets, notamment, sur l'office du juge et le pouvoir de remise gracieuse du ministre. Des approches audacieuses d'unification des régimes de responsabilité ou de déjuridictionnalisation de la responsabilité financière permettraient, peut-être, de dépasser ces contradictions.

Le transfert aux régions de la gestion des fonds structurels européens : un bilan en demi-teinte ⁽¹³⁾

La gestion des fonds structurels européens a fait l'objet d'un transfert volontaire de compétences de l'État aux régions par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014. Pourtant, ce transfert de compétences est très inégal et se caractérise par la survivance de la tutelle de l'État. En revanche, le transfert de la fonction d'autorité de gestion conduit bien à une responsabilisation accrue de la région au regard des règles strictes d'utilisation des fonds structurels européens.

Quel impact de la crise sanitaire sur les comptes locaux ? ⁽¹⁴⁾

Contrairement aux précédentes situations de recul du PIB (1993 ou 2009) qui n'avaient que modérément touché le secteur public local, les collectivités accusent cette fois une forte baisse de leurs ressources pour 2020 avec de surcroît un très important aléa sur les 17 Md€ de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) de 2021 qui nécessitent des ajustements législatifs. S'il peut difficilement être mesuré à ce stade, le risque d'impasse budgétaire du monde local n'est pas totalement exclu à un moment où l'État donnera clairement la priorité à la reprise de l'économie productive.

Les syndicats de communes face aux réformes ⁽¹⁵⁾

Les syndicats de communes occupent une place importante au regard de leurs champs de compétences, de leurs budgets et de leurs moyens humains. Ils ont en effet connu, tout au long du XX^e siècle, un développement particulièrement dynamique, ainsi qu'une diversification de leurs domaines d'intervention et de leurs modèles juridiques. Paradoxalement, la connaissance de ces institutions est, comparativement à d'autres formes intercommunales, très peu documentée.

(12) Le Clainche, Michel, et Florent Gaullier-Camus. « La responsabilité des gestionnaires publics : quelles réformes ? », *Gestion & Finances Publiques*, vol. 3, no. 3, 2020, pp. 46-53.

(13) Desprairies, Armand. « Le transfert aux régions de la gestion des fonds structurels européens : un bilan en demi-teinte », *Gestion & Finances Publiques*, vol. 3, no. 3, 2020, pp. 64-71.

(14) Klopfer, Michel. « Quel impact de la crise sanitaire sur les comptes locaux ? », *Gestion & Finances Publiques*, vol. 3, no. 3, 2020, pp. 126-133.

(15) Les syndicats de communes face aux réformes in *Revue française d'administration publique* 2019/4 (N° 172), <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2019-4.htm?contenu=sommaire>.

Ce dossier thématique entend contribuer à combler ce vide, dans un contexte où la volonté de réduire le nombre des syndicats, ou de les supprimer purement et simplement, est souvent réaffirmée.

Trois lignes d'analyse se dégagent, de ce point de vue, des contributions réunies. Les articles pointent tout d'abord la méconnaissance du fonctionnement réel des syndicats qui caractérise les élans réformateurs passés, qui, loin d'être des institutions archaïques, assoupies ou poussièreuses qu'il s'agirait de rationaliser, font preuve au contraire d'une forte capacité à s'adapter et à innover, en développant leurs compétences ou en complétant leur offre de services aux communes. Ils montrent également qu'en poursuivant un objectif de rationalisation du nombre des structures, les réformes institutionnelles tiennent peu compte de la façon dont elles s'inscrivent dans des secteurs particuliers (l'énergie, l'eau, l'assainissement, les transports, etc.) qu'elles contribuent à structurer, aux côtés d'autres acteurs. Enfin, les contributions illustrent tout l'intérêt qu'il y a à considérer les syndicats intercommunaux non comme seulement des opérateurs techniques mais également comme des institutions politiques à part entière qui, tout autant que les conseils généraux ou les communes, participent aux luttes que les institutions se livrent localement.

La crise du Covid-19 relance la bataille budgétaire à Paris ⁽¹⁶⁾

Le budget supplémentaire, qui doit être voté le 23 juillet 2020 en Conseil de Paris, prévoit de presque doubler l'autorisation d'emprunt. Une hausse qui intervient alors que la crise sanitaire a coûté 565 millions d'euros à la ville.

Cette hausse est « directement liée au Covid », plaide Paul Simondon, l'adjoint en charge des finances, du budget et de la finance verte. L'endettement s'établira « aux alentours de 6,5 milliards d'euros » en fin d'année, indique-t-il.

En tout, la crise sanitaire a coûté 565 millions d'euros à la ville, y compris les 200 millions d'euros du plan de relance voté en mai. Côté dépenses, l'addition s'élève à 130 millions, dont 57 millions d'euros pour l'achat de protections, masques et gel hydroalcoolique, 25 millions supplémentaires au titre du revenu de solidarité active (RSA) ou 19 millions de primes pour les agents mobilisés.

Le choc se fait aussi sentir sur les ressources, avec un impact de 80 millions d'euros sur les droits de mutation à titre onéreux (« frais de notaire ») et de 45 millions sur la taxe de séjour. S'y ajoutent des manques à gagner de 60 millions du fait de la gratuité du stationnement et de 40 millions après la fermeture de services municipaux facturés aux usagers (cantines scolaires, crèches, piscines, etc.).

Le budget supplémentaire prend aussi en compte l'extension à venir de la gratuité des transports en commun pour tous les Parisiens de moins de 18 ans - une promesse de campagne - pour un coût estimé à 10 millions d'euros. « Tous ces frais seront intégrés dans ce budget, essentiellement parce que les finances de la Ville le permettaient », affirme Paul Simondon, mettant en avant l'excédent « d'un peu moins de 200 millions d'euros » sur l'exercice 2019 reversé sur l'année 2020 et des dépenses de fonctionnement « raisonnables ».

(16) Laurent Thévenin - La crise du Covid-19 relance la bataille budgétaire à Paris in *Les Echos* du 23 juillet 2020.

« C'est en diminuant fortement l'épargne brute qu'on arrive à financer tous ces coûts », souligne-t-il. Ce qui, finalement, se traduit par une baisse de l'autofinancement supplémentaire de la section d'investissement de 236,5 millions d'euros.

Il n'en fallait pas plus pour relancer la bataille politique, moins d'un mois après le second tour des municipales. « Il manque 236,5 millions d'euros au budget 2020 qu'Anne Hidalgo doit désormais trouver par de l'endettement supplémentaire », fustige Changer Paris (républicains, centristes et indépendants), le principal groupe d'opposition présidé par la maire LR du 7^e arrondissement, Rachida Dati. « La Ville de Paris va devoir s'endetter deux fois plus que d'habitude ! », dénonce Marie-Claire Carrère-Gée, conseillère LR de Paris, décrivant une ville qui « n'avait plus un fifrelin au moment d'affronter la crise ».

Dans une interview au « Parisien », Paul Simondon a prévenu cette semaine « qu'il faudra trouver de nouvelles ressources financières » : « Des activités pourraient être mises à contribution de manière plus importante ». Le stationnement payant pour les deux-roues motorisés fait partie des mesures envisagées par la municipalité.

« Il y a des économies à faire sur les dépenses de fonctionnement », estime pour sa part le député Pierre-Yves Bournazel, coprésident du groupe Indépendants et progressistes, qui se déclare opposé à toute hausse des taxes et impôts directs ou indirects.

Collectivités : la crise du Covid coûtera 7,3 milliards en 2020 ⁽¹⁷⁾

Les finances des collectivités locales vont subir un impact négatif d'environ 7,3 milliards d'euros en 2020 en raison de la crise du coronavirus, estime un rapport du député Jean-René Cazeneuve ⁽¹⁸⁾. Cette évaluation est conforme à celle, provisoire, de 7,5 milliards d'euros, effectuée fin mai par le député LREM du Gers et qui avait motivé le gouvernement à déclencher un plan d'urgence pour les collectivités de 4,5 milliards d'euros.

Il est légèrement amorti par la croissance de quelques impôts et des économies de fonctionnement. Surtout, il est très variable selon les collectivités.

Les communes touristiques ont ainsi particulièrement souffert de la chute libre des taxes de séjour.

Les départements ont, eux, vu s'effondrer les « droits de mutation à titre onéreux » (DMTO), c'est-à-dire la taxe versée à chaque transaction immobilière, et anticipent un fort effet ciseau avec la hausse à venir des dépenses sociales (RSA...) dont ils ont la charge.

« Les régions subiront des pertes de recettes qui, si elles devraient rester contenues en 2020, seront importantes en 2021 et impacteront leurs capacités d'investissement », souligne aussi le rapport.

Parmi 32 propositions, Jean-René Cazeneuve appelle donc l'exécutif à maintenir l'an prochain des garanties de

(17) Publié le 29 juillet 2020, l'article peut être téléchargé à l'adresse : <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/collectivites-la-crise-du-covid-couterait-7-3-milliards-en-2020-20200729>.

(18) Le texte du rapport publié le 29 juillet 2020 peut être téléchargé à l'adresse : https://www.cjoint.com/doc/20_07/JGDrFR5xB65_Rapport-Cazeneuve.pdf.

ressources fiscales pour le bloc communal et de continuer à apporter des compensations aux départements, mais aussi aux régions, afin de préserver leurs capacités d'investissements. Il évoque aussi la possibilité d'apporter des « soutiens complémentaires » aux « autorités organisatrices de la mobilité » (AOM), notamment Ile-de-France Mobilités (métro, RER, transilien...), durement éprouvées par la période.

L' élu du Gers exhorte également à « tirer les leçons de la crise » en créant « une loi de programmation des finances locales », afin de « donner de la visibilité aux élus et réduire leur dépendance vis à vis de l'Etat ». Elle comprendrait notamment des mécanismes de péréquation plus importants entre les départements, et aussi entre les régions.

Impôts de production, relance : un compromis qui satisfait les régions ⁽¹⁹⁾

L'exécutif va débloquer 600 millions d'euros de crédits d'investissements pour les régions. En contrepartie, celles-ci devront investir « massivement » pour la relance.

Il est prévu de débloquer des moyens supplémentaires pour les régions, à la tête de grandes compétences en matière d'emploi, de formation, de développement économique ou de transports. Celles-ci se verront attribuer, dans le prochain projet de loi de finances, une enveloppe de 600 millions d'euros de crédits d'investissements, rattachés à l'exercice 2020, « sur des opérations liées au plan de relance ».

La part de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) revenant aux régions - leur première ressource, qui

leur a rapporté 9,24 milliards l'an dernier - sera supprimée en 2021. A la place, celles-ci recevront une fraction de TVA « égale en 2021 au montant de CVAE perçu par les régions en 2020 ». Cette compensation se fera sur une base dynamique, l'Etat garantissant l'évolution de cette fraction de TVA « sur le rythme d'évolution nationale de cet impôt à compter de 2022 ». Pour Renaud Muselier, cet accord « est une révolution partenariale qui permet aux régions de démultiplier leurs investissements dans le plan de relance ». « En 15 jours, nous avons débloqué une situation très complexe que nous n'avions pas réussi à débloquer en trois ans », a-t-il salué.

En contrepartie, il est demandé aux régions de participer « massivement » à la relance : « Le montant investi par les régions dans les contrats de plan Etat-régions (CPER) 2021-2027, qui intègre les investissements dans les infrastructures de mobilité, ne saurait être inférieur à 20 milliards d'euros », est-il écrit dans l'accord. Les priorités de ces CPER tourneront autour de la transition écologique, la recherche, la cohésion sociale et territoriale, la santé, la formation professionnelle ou des infrastructures de transport.

Les régions devront également « alimenter un fond de sauvegarde », qui servirait en cas de nouvelle crise. Elles l'abonderont en épargnant une partie de la hausse de leur fiscalité. Il s'agit aussi de « rénover le système de péréquation » entre régions, avec comme idée de redistribuer chaque année « entre 1 % et 2 % » de leurs recettes de fonctionnement totales.

(19) Laurent Thévenin - Impôts de production, relance : un compromis qui satisfait les régions. L'article peut être consulté in *Les Echos* du 30 juillet 2020.



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 portage foncier des établissements publics fonciers

Par Rémy ROUGEOLLÉ

SOMMAIRE

- **Les fondements du recours au portage**
- **Les modalités du portage**
 - Quand doit être réalisé le portage ?
 - Qui doit assurer le portage ?
 - Les limites et contraintes
- **Les principes de comptabilisation des opérations de portage**
 - En régie.
 - Avec l'intervention d'un aménageur
 - Avec l'intervention d'un établissement foncier
 - La justification des opérations
- **L'inscription budgétaire et le suivi hors bilan**

Les collectivités territoriales disposent, d'un patrimoine destiné à leur permettre de fonctionner et de remplir les missions qui leurs sont dévolues. Au regard des tensions qui s'exercent sur les budgets locaux, les impératifs d'une gestion plus performante de ce patrimoine immobilier ne peuvent plus être négligés ⁽¹⁾. Cependant, ce patrimoine ne suffit pas le plus souvent pour mener à bien leurs opérations d'équipement et d'aménagement compte tenu de l'accroissement continu des domaines d'interventions des collectivités. La diminution des concours financiers de l'État résultant des objectifs de retour à l'équilibre des comptes publics peut rendre plus difficile voire remettre en cause ces acquisitions foncières. Aussi, les collectivités sont amenées à mobiliser d'autres modes de financement dont le portage foncier est une déclinaison.

Le développement ⁽²⁾ des établissements publics fonciers contribue à un recours plus conséquent au portage. Cette technique offre l'avantage de faire financer et gérer par un organisme extérieur tout ou partie des dépenses d'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation d'une opération sur une durée relativement longue et de permettre « in fine » à la collectivité de disposer des biens au moment opportun.

Les fondements du recours au portage

La charge foncière est l'un des trois grands postes avec les coûts de construction et les honoraires ⁽³⁾ qui constituent le prix de revient des opérations d'équipements ou d'aménagement ⁽⁴⁾. Ce poste, qui n'est pas aisé à déterminer, reflète une grande diversité de situations selon les régions et les zones. En règle générale, le prix du terrain est de l'ordre de 30 % du prix total du projet. Cette charge foncière, c'est-à-dire l'acquisition du terrain et sa viabilisation est, en général, le principal paramètre de variabilité du coût d'une opération d'aménagement.

Le portage foncier le plus classique est celui de la collectivité territoriale qui se constitue des « réserves foncières » en vue d'une urbanisation future sans que soit précisément déterminée la destination des terrains et sans que soit bornée de façon certaine la durée du portage. Faire réaliser ce portage foncier par un organisme extérieur est une alternative qui vise à faciliter le financement de réserves foncières en lissant les charges dans le temps voire à éviter les acquisitions qui ne sont pas destinées à rester dans le patrimoine des collectivités.

Ce portage foncier peut également être assuré par un aménageur dans le cadre d'une convention publique en application des dispositions de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme. Il s'agit d'une procédure lourde et complexe qui nécessite un suivi et contrôle importants ⁽⁵⁾. Le concessionnaire qui assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements peut être chargé par le concédant d'acquérir les biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption ⁽⁶⁾. Ce recours aux aménageurs pour réaliser les acquisitions de terrain peut être évité lorsque les acquisitions ont été réalisées en amont et permet à l'aménageur de se consacrer uniquement aux opérations d'aménagement et de soulager la trésorerie

des opérations en évitant le décalage entre les acquisitions et les reventes.

La pression croissante des questions foncières liées à la production de logements a conduit le législateur à inciter les communes et leurs groupements à contribuer à la réalisation de logements sociaux dans le cadre de leurs interventions en matière foncière ⁽⁷⁾. Il a rendu possible la création des premiers établissements publics fonciers locaux. Dans les années 2000, la législation a adapté leur cadre réglementaire et facilité leur création. Dans un premier temps, l'obligation de la continuité territoriale du périmètre d'un établissement public foncier local ⁽⁸⁾ a été supprimée. Puis, ces établissements ont été dotés d'une ressource additionnelle à la fiscalité locale, la taxe spéciale d'équipement ⁽⁹⁾. Les collectivités peuvent en conséquence désormais recourir aux établissements publics fonciers locaux et d'État pour réaliser leurs portages fonciers.

10 établissements publics fonciers d'État et 24 établissements publics fonciers locaux ⁽¹⁰⁾ couvrent environ 50 % des communes et 60 % de la population ⁽¹¹⁾. Pourtant, le recours des collectivités à ces établissements n'est pas systématique.

Les modalités du portage

Le portage foncier pose plusieurs questions : A quel moment doit-il être réalisé ? Qui est le mieux placé pour l'assurer ? Quel est son coût ?

• Quand doit être réalisé le portage ?

Il revient aux collectivités territoriales de définir leur stratégie foncière selon leurs compétences et territoires. Les difficultés d'élaboration d'une politique de valorisation du patrimoine public immobilier des collectivités territoriales ont été relevées par la Cour des comptes ⁽¹²⁾ qui constatait une absence fréquente d'état des lieux du patrimoine foncier tenu

(1) L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique - Rapport public annuel 2013 de la Cour des comptes.

(2) Depuis 2002, au moins un établissement public foncier local est créé chaque année.

(3) Les honoraires regroupent toutes les prestations d'ingénierie, frais de maîtrise d'ouvrage, études, assurances, frais financiers et divers.

(4) Quels montages alternatifs pour une opération d'aménagement ? Fiche technique n° 321 de mai 2017.

(5) Rapport sur la communauté d'agglomération Grand Poitiers - CRC Poitou-Charentes (21 février 2012) ; Rapport sur la commune de l'Etang-Salé-CRC Réunion (24 juillet 2020).

(6) Le recours aux établissements fonciers dans le cadre de la convention peut être envisagée mais ne doit pas faire double emploi.

(7) Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville (article 3).

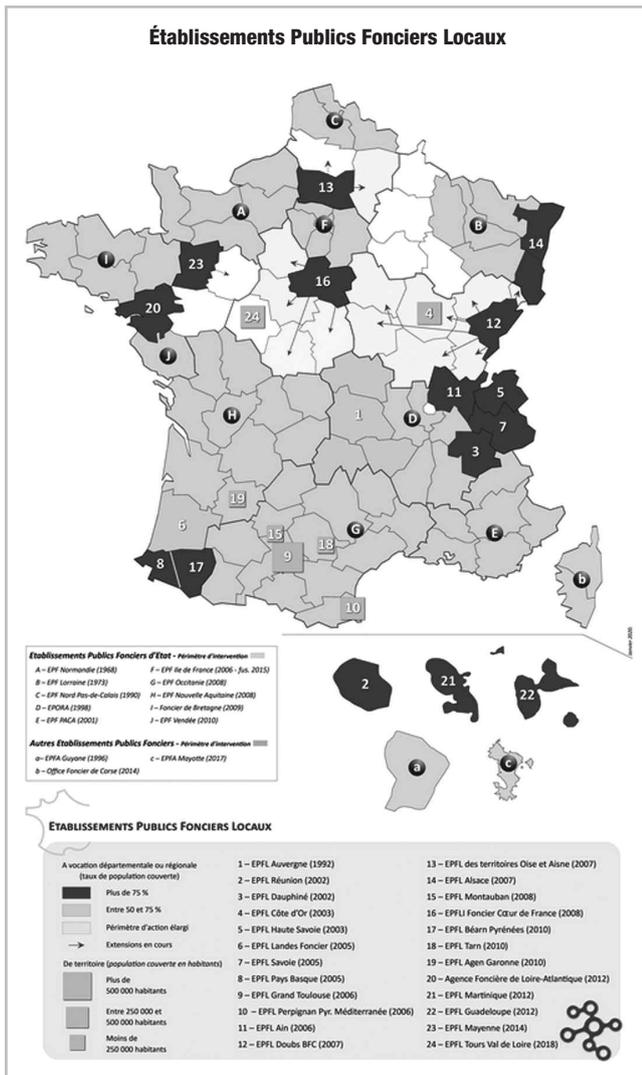
(8) Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000.

(9) Loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004.

(10) Source : le rapport d'activité 2018 de l'association nationale des établissements publics fonciers locaux. 27 si on tient compte de l'office foncier de la Corse et des établissements foncier et d'aménagement de Guyane et de Mayotte.

(11) Source : Ministère du logement et de l'égalité des territoires - Loi Alur : Renforcer l'intervention des établissements publics fonciers (juin 2014).

(12) L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique - Rapport public annuel 2013 de la Cour des comptes.



Source : L'association des EPFL.

à jour. Absence qui rend difficile la mise en œuvre du calendrier de cette stratégie.

Les établissements publics fonciers locaux peuvent appuyer les collectivités territoriales et leurs groupements⁽¹³⁾ en mettant en place des stratégies foncières notamment dans le cadre du dispositif d'observation foncière mentionné à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation. Ils peuvent ainsi réaliser à la demande des collectivités des plans d'actions foncières qui sont une aide à la définition d'une stratégie foncière sur le moyen terme⁽¹⁴⁾.

Cette politique de réserves foncières doit répondre à une stratégie d'aménagement de la collectivité publique et à ce titre doit obligatoirement s'articuler avec les orientations des documents de planification (SCOT, PLU, PLH). Les pratiques de réserves foncières ont été souvent délaissées par les pouvoirs publics ces dernières décennies, pour des raisons de fragilité juridique d'une part, de coût et de risque financier d'autre part⁽¹⁵⁾.

(13) Article L. 324-1 du code de l'urbanisme.

(14) Rapport d'observation sur l'établissement public foncier de l'Oise - CRC Hauts de France (31 août 2018) ; Rapport d'observation sur l'établissement public foncier de La Réunion - CRTC Réunion (8 mars 2017).

(15) Rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable sur les outils fonciers pour la constitution de réserves foncières à moyen ou long terme (novembre 2013).

Cette stratégie foncière est ensuite déclinée au travers des opérations d'aménagement ou d'équipement mises en œuvre. En tant que maître d'ouvrage, la collectivité se doit de définir en amont les besoins et objectifs qui établiront les caractéristiques de l'opération. Ces études préalables doivent permettre de mesurer le degré de maîtrise du foncier et recenser le statut d'occupation des parcelles⁽¹⁶⁾ mais aussi de choisir à quel moment sera réalisé le portage des terrains.

• Qui doit assurer le portage ?

Le portage du foncier peut bien sûr être assuré par la collectivité elle-même, soit de façon informelle ou au travers d'un budget annexe, mais le recours aux établissements publics fonciers même s'il ne peut être systématique est avantageux sur plusieurs plans pour les collectivités.

Le recours aux établissements publics fonciers permet aux communes de contribuer aux opérations de production de logements sociaux sans avoir à intégrer dans leur patrimoine les acquisitions de terrains. En effet, la souplesse des conditions de portage proposées par les établissements fonciers offre en général un différé de paiement de quatre années qui permet à la commune de trouver un repreneur (bailleur social, société d'économie mixte...) qui se substitue à la commune et réalise l'opération de construction. La désignation d'un tiers repreneur peut être prévue soit par la convention initiale passée avec l'établissement public foncier ou ultérieurement. En effet, la collectivité peut à tout moment demander que la cession soit réalisée au profit d'un tiers qui doit être un établissement public de coopération intercommunale, une autre personne publique, une société d'économie mixte, un bailleur social. Cette désignation doit être formalisée dans un acte qui reprend l'engagement inscrit dans la convention initiale. Elle doit faire l'objet d'une délibération et recevoir l'accord du conseil d'administration de l'établissement public foncier. La grande majorité des opérations se rapportant au logement social donne lieu à désignation d'un tiers repreneur.

Le remboursement de l'acquisition foncière peut être différé jusqu'à 4 années et les annuités sont en générales étalées des 15 à 20 années. Ces durées peuvent être modifiées en cours de portage, en fonction de l'évolution de la maturité du projet de la collectivité. Ces possibilités d'étalement sont variables suivant les établissements. Pour la constitution de réserves foncières long terme des opérations labellisées « Eco cité » par le Gouvernement ou les Pôles d'Activité à Vocation Régionale inscrits au schéma d'aménagement régional, elles sont plus longues. Pour le logement social, elles peuvent aller jusqu'à 50 ans⁽¹⁷⁾. Pendant le portage, l'établissement assure un gardiennage visant notamment à prévenir les occupations sans titre ou les dépôts sauvages. Les terrains en cours d'acquisition peuvent être immédiatement mis à disposition de la collectivité.

Les frais de portage et d'intervention demandés par les établissements publics fonciers sont en général réduits⁽¹⁸⁾ et ne visent qu'à couvrir les coûts de structure de l'établissement.

(16) Qui est propriétaire des parcelles ? Y a-t-il une forte spéculation immobilière sur la zone ? Les propriétés sont-elles contestées ? Des successions non résolues sont-elles recensées ? Certaines parcelles font-elles l'objet d'occupations sans titre ?

(17) Rapport d'observation sur l'établissement public foncier de l'Oise - CRC Hauts de France (31 août 2018).

(18) Entre 1 et 2%.

Le taux appliqué aux portages est moins onéreux qu'un recours à l'emprunt par la collectivité quelle que soit la durée du portage. Le recours au portage par les collectivités est donc intéressant financièrement.

Pour favoriser les opérations se rapportant au logement social, des minorations foncières sont accordées au travers des interventions des établissements publics fonciers. Elles sont financées par certaines collectivités territoriales. Ainsi certaines communautés d'agglomération ou départements versent de 5 à 20 % du prix des terrains achetés, dès lors que la commune ou son repreneur prennent l'engagement de réaliser au moins 60 % de logements aidés sur le terrain acquis par le biais de l'établissement⁽¹⁹⁾.

Le financement de ces mesures est en général complété par l'établissement foncier⁽²⁰⁾. En effet, la loi du 18 janvier 2013 a renforcé les exigences et les modalités d'application de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain en matière de logement social. Le bénéfice du prélèvement opéré sur les communes est dorénavant attribué par ordre de priorité à l'établissement public foncier local à charge pour lui de transmettre chaque année à l'autorité administrative compétente de l'État un rapport sur l'utilisation des sommes ainsi versées. En général, les recettes perçues sont affectées aux minorations accordées par les établissements fonciers pour les acquisitions destinées au logement social.

• Les limites et contraintes

Les établissements fonciers n'interviennent que sur le territoire des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui en sont membres et, à titre exceptionnel, à l'extérieur de ce territoire pour des acquisitions nécessaires à des actions ou opérations menées à l'intérieur de celui-ci. Ils n'ont en outre pas la possibilité, de par la loi, d'intervenir sur le financement de l'aménagement des opérations⁽²¹⁾. En revanche, ils peuvent assurer le proto-aménagement, c'est-à-dire la préparation des terrains en vue de leur utilisation ultérieure : remise en état des terrains, démolition du bâti ancien, dépollution des sols, préparation des terrains.

La collectivité⁽²²⁾ qui a recours au portage s'engage à acquérir les biens au terme de la durée de portage. Elle doit par conséquent être en capacité d'assumer budgétairement et financièrement cette dépense le moment venu, même si les biens peuvent aussi être rétrocédés directement à un aménageur désigné par elle.

Le portage des acquisitions par l'établissement implique également le paiement par les collectivités ou les repreneurs de deux actes notariés ; un premier lors de l'achat du terrain par l'établissement pour le compte de la collectivité, un second lors de sa mise à disposition. Toutefois, les acquisitions immobilières des collectivités sont exonérées de droits de mutation⁽²³⁾. Le coût de ces actes reste en conséquence limité.

Certains établissements publics fonciers appliquent des frais d'actualisation foncière⁽²⁴⁾ dont le taux est modulé en fonction de la durée du portage et du taux d'intérêt de l'emprunt souscrit pour le financement de l'acquisition foncière. En ce cas, l'intérêt financier du portage est moins grand.

Les principes de comptabilisation des opérations de portage

Les modalités de comptabilisation des opérations de portage vont être différentes selon que ce portage est réalisé directement par la collectivité ou selon qu'il est confié à un établissement public foncier ou à un aménageur.

• En régie

L'instruction budgétaire et comptable M14⁽²⁵⁾ prévoit l'obligation de création d'un budget annexe⁽²⁶⁾ et la tenue d'une comptabilité des stocks de terrains pour suivre les opérations d'aménagement et de lotissement réalisées en régie. Cette obligation vise à ne pas bouleverser l'économie du budget principal, à assurer l'individualisation des risques financiers (commercialisation, exécution, financement) et à faciliter l'accomplissement des obligations fiscales notamment en matière de TVA. Les terrains viabilisés sont destinés à la vente et n'ont pas vocation à être intégrés dans le patrimoine de la collectivité. Ne sont rétrocédés à la collectivité que les équipements publics. Ces rétrocessions n'interviennent qu'après l'achèvement des biens, elles peuvent être effectuées au fur et à mesure des réalisations ou globalement à la clôture de l'opération.

Dans l'attente de la commercialisation des terrains, les dépenses d'aménagement génèrent un besoin de financement qui doit être couvert par une source de financement transitoire inscrite en recette d'investissement. Ce financement des acquisitions peut soit faire l'objet d'une avance remboursable du budget principal⁽²⁷⁾, soit d'un emprunt sur le budget annexe⁽²⁸⁾. Les achats de terrains sont comptabilisés en fonctionnement⁽²⁹⁾. Si les terrains sont déjà propriété de la collectivité, il font l'objet d'une cession pour leur valeur vénale au budget annexe suivant les écritures classiques de cessions. Les terrains font l'objet d'une comptabilité de stock. Les emprunts et le solde des opérations reviennent au budget principal une fois l'opération achevée.

• Avec l'intervention d'un aménageur

Lorsque le portage de terrains est réalisé par un aménageur, il acquiert les terrains et y procède aux constructions. Comme pour les opérations en régie ne sont rétrocédés à la collectivité que les équipements publics de retour au fur et à mesure de leur réalisation ou globalement à la clôture de l'opération. Cependant, les conventions peuvent prévoir que les terrains (et ouvrages) acquis pour être cédés et qui n'ont

(19) Rapport d'observation sur l'établissement public foncier de La Réunion - CRC Réunion (8 mars 2017).

(20) Rapport d'observation sur l'établissement public foncier de Nouvelle Aquitaine - CRC Réunion (26 septembre 2019).

(21) Le législateur a récemment autorisé la mise en place d'un établissement public foncier en Guyane ainsi qu'à Mayotte qui auront la possibilité, de par la loi, de faire du portage foncier, mais aussi de l'aménagement.

(22) Ou son repreneur.

(23) En application des dispositions de l'article 1042 du code général des impôts.

(24) Etablissement public foncier de Normandie - CRC Normandie (17 février 2010 et 10 avril 2018)

(25) Instruction comptable M14, Tome II, titre 1, chapitre 1, § 2.2.1.1.

(26) Un même budget annexe peut regrouper plusieurs opérations d'aménagement. Dans ce cas, chaque opération est distinguée par un code service.

(27) Compte « 2763 » du budget principal et compte « 1687 » du budget annexe.

(28) Compte « 1641 ».

(29) Au compte terrains à aménager « 6015 ».

pu être revendus à l'expiration de la convention reviennent obligatoirement à la collectivité qui en devient propriétaire. Le transfert est constaté dans les mêmes conditions que précédemment. Les participations versées à l'aménageur sont comptabilisées comme des créances sur des personnes de droit privé⁽³⁰⁾ jusqu'au transfert des biens à la collectivité, qui peut intervenir au fur et à mesure ou in fine. La collectivité a tout intérêt à comptabiliser ces biens chaque année pour récupérer plus rapidement le FCTVA⁽³¹⁾.

• Avec l'intervention d'un établissement foncier

Le recours aux établissements publics fonciers pour réaliser des acquisitions foncières ou immobilières en vue de la constitution de réserves foncières, de la construction d'équipements publics ou la réalisation d'opérations d'aménagement fait l'objet d'une comptabilisation spécifique.

Jusqu'à la cession effective des terrains à la collectivité, seul l'établissement foncier en est propriétaire. Dès lors, les annuités versées à l'établissement foncier doivent être comptabilisées⁽³²⁾ comme une créance⁽³³⁾ et non comme une immobilisation. Ce n'est que lors du transfert de propriété que le bien est comptabilisé dans l'actif de la collectivité au compte prévu pour les acquisitions de terrains⁽³⁴⁾ à concurrence des annuités versées⁽³⁵⁾.

Les conventions de portage prévoient également le paiement de frais de portage et le remboursement de frais d'acquisition engagés par l'établissement tels que les frais notariés, frais d'expert, les impôts fonciers. Ces dépenses sont comptabilisées en section de fonctionnement à l'exception des frais notariés. Les frais de portage doivent être comptabilisés comme des « Honoraires » au débit du compte 6226 et les remboursements de frais au compte 6287.

La comptabilisation des frais de portage et des frais accessoires en section d'investissement majore la valeur des terrains inscrits à l'actif⁽³⁶⁾ et elle est susceptible de faire figurer dans cet actif des montants qui ne pourront être apurés lors des opérations de cession.

• La justification des opérations

Pour les opérations des établissements fonciers, le premier versement est en général appuyé par la convention de portage signée entre l'établissement et la collectivité. Les suivants par les échéances annuelles qui doivent permettre de distinguer le capital des frais de portage et des remboursements de frais.

Pour les opérations d'intégration des acquisitions, on peut rappeler que la liste des pièces justificatives que les comptables locaux doivent exiger avant de procéder au paiement des dépenses des collectivités et établissements publics locaux n'a pas pour objet de justifier les opérations d'ordre⁽³⁷⁾. Les

(30) Compte 2764.

(31) Rapport sur la commune de l'Etang Salé - CRC Réunion (24 juillet 2020).

(32) Instruction comptable M14.

(33) Au débit du compte 27638 « Autres créances immobilisées - autres établissements publics ».

(34) Compte 211.

(35) Opération d'ordre budgétaire.

(36) Rapport sur la commune de Saint-Benoît - CRC Réunion (18 mars 2019).

opérations d'ordre des collectivités locales doivent être justifiées conformément aux réglementations particulières qui leur sont applicables, et de manière à permettre au comptable de procéder aux contrôles prévus par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Dans le cas d'espèce, elles doivent être justifiées par les actes d'acquisition des terrains. Les acquisitions qui transitent par les établissements fonciers donnent lieu à un nouvel acte notarié lors de la rétrocession à la collectivité.

L'inscription budgétaire et le suivi hors bilan

Cette technique permet de faire financer par l'établissement foncier des dépenses d'acquisition de terrains nécessaires à la réalisation d'une opération sans que la collectivité, qui disposera des biens « in fine », n'ait à en supporter le coût immédiatement. Il n'empêche que le coût des opérations doit être retracé dans les documents budgétaires.

Lorsqu'une collectivité décide de recourir au portage foncier, elle doit en assurer la prévision au sein de son budget. En premier lieu, ces engagements pluriannuels vis-à-vis des établissements publics fonciers doivent figurer au budget de la collectivité dans les annexes budgétaires. Selon les articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales, les opérations de portage foncier doivent être inscrites au budget, en engagements hors bilan. Le respect de ces prescriptions participe à la sincérité des documents budgétaires et à la bonne information de l'assemblée délibérante et des tiers⁽³⁸⁾. Par ailleurs, en vue d'une information complète, les opérations devraient donner lieu à inscription en engagements hors bilan⁽³⁹⁾ au budget de la commune du montant des échéances restant à courir.

En second lieu, la collectivité doit prévoir les dépenses se rapportant aux annuités à verser en section d'investissement au chapitre des immobilisations financières⁽⁴⁰⁾.

Enfin, l'inscription au budget doit également prévoir les opérations relatives au transfert des acquisitions dans la section d'investissement qui sont des opérations d'ordre budgétaires retracées au sein des chapitres globalisés d'ordre de transfert entre sections, en recettes au chapitre d'ordre « 041 » des opérations patrimoniales.

*

*

Le recours au portage des établissements publics fonciers comporte un certain nombre de contraintes et nécessite la mise en place d'une stratégie foncière mais il permet aux collectivités de mettre en réserve des terrains et ce même lorsqu'elles n'ont pas les moyens de les acquérir.

(37) Article D.1617-21 du CGCT.

(38) Rapport d'observation de la commune de Saint-Leu - CRC Réunion (12 décembre 2017).

(39) Compte 8018 « Autres engagements donnés ».

(40) Chapitre 27.

FICHE TECHNIQUE

Fonds de péréquation et de soutien en faveur des départements : Panorama

Patricia DARELLIS

SOMMAIRE

- **Des fonds de péréquation et de soutien en faveur des départements qui se sont multipliés ces quinze dernières années**

- **En préambule, la dotation globale de fonctionnement des départements**

- **Les fonds nationaux de péréquation horizontale des départements**

Le Fond national de péréquation de la CVAE

Le nouveau Fond national de péréquation des DMTO perçus par les départements

Le Fonds de solidarité pour les départements de la région d'Ile-de-France

- **Les dispositifs de soutien aux départements**

Le Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (au titre du reste à charge RSA)

Le dispositif de Compensation Péréquée (du reste à charge AIS)

Le fonds de stabilisation interdépartemental

- **Les données utilisées pour le calcul des dotations et fonds départementaux**

La mise en ligne des montants des dotations des départements

La mise en ligne des données utilisées pour le calcul de la DGF des départements

Panorama complet des données utilisées pour le calcul des dotations et fonds départementaux

Le critère de Potentiel fiscal ou de Potentiel financier

Les critères de revenu et de pauvreté

- **Conclusion : vers une prochaine refonte des fonds départementaux de péréquation**

Des fonds de péréquation et de soutien en faveur des départements qui se sont multipliés ces quinze dernières années

Si la crise sanitaire et économique actuelle met en exergue les fragilités financières des départements, toutefois ces dernières sont récurrentes. Bien connues depuis la crise financière de 2008, elles tiennent au décalage qui existe entre d'une part, un panier de ressources fortement cyclique et soumis aux fluctuations économiques et, d'autre part, des dépenses d'allocations individuelles de solidarité, en particulier du RSA, « contracycliques », c'est-à-dire en augmentation quand la croissance économique ralentit.

Cette situation, source d'inégalités territoriales, a conduit le législateur à mettre en place, en complément des concours traditionnels de l'Etat que constituent la Dotation Globale de Fonctionnement et la Dotation Globale de Décentralisation, des fonds nationaux de péréquation horizontale ainsi que des fonds de soutien pour le financement des allocations individuelles de solidarité afin d'accompagner les départements les moins bien dotés ou les plus en difficultés.

En 2020, ce sont au total plus de 12 milliards d'euros qui seront répartis au titre de ces différents concours, dont 30 % dans le cadre des fonds de péréquation horizontale et de soutien :

(1) Dotation Globale de Fonctionnement dont fonds de péréquation « verticale » (DFM et DPU)	8.506 M€ en 2020 (70 %)
(2) Fonds nationaux de péréquation horizontale des départements	1.923 M€ en 2020 (16 %)
(3) Fonds de soutien aux départements	1.632 M€ en 2020 (14 %)

En effet, depuis une quinzaine d'années, il n'est pas rare que la loi de finances apporte une nouvelle pierre à cet édifice au travers de mesures touchant les fonds de soutien pour le financement des Allocations Individuelles de Solidarité (AIS) ou les fonds de péréquation horizontale.

En 2011 par exemple, alors même que la suppression de la taxe professionnelle modifiait fondamentalement le panier de ressources fiscales des départements, renforçant les écarts de richesse entre ces derniers, l'Etat a choisi de privilégier le transfert direct de ressources fiscales entre départements (péréquation « horizontale ») dans un contexte de faible progression des dotations de péréquation « verticale ». Ont été institués :

- En 2011, le Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements (FNP DMTO) pour des montants non négligeables (de l'ordre de 700M€ ces dernières années) ;
- En 2013, le Fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les départements (FNP CVAE) pour des montants beaucoup plus limités (64M€ en 2020) ;
- En 2014, le Fonds de solidarité spécifique aux départements de la région Ile de France (FSDRIF – 60M€).

Depuis lors, c'est un autre mouvement qui s'est mis en place sous l'effet des tensions financières rencontrées par les départements du fait de l'accroissement du reste à charge au titre des AIS que constitue le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH).

En complément des compensations historiques, garanties constitutionnellement et allouées sous forme de fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour le RSA ou de concours de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), le législateur a institué des mécanismes d'accompagnement financier via des fonds de soutien mêlant logiques de compensation et de péréquation, verticale ou horizontale.

Dès 2006, ce mouvement a été initié avec la mise en place du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) visant à réduire, via un prélèvement annuel sur les recettes de l'Etat, le montant du Reste à charge (RAC) des départements au titre du RSA.

En 2014, dans le cadre du « Pacte de confiance et de responsabilité », de nouvelles ressources leur ont été attribuées afin de diminuer leur Reste à charge en matière d'AIS ou d'en réduire les inégalités entre départements, avec :

- D'une part, le Dispositif de compensation péréquée (DCP) financé par l'affectation des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties perçus par l'Etat ;
- D'autre part, le Fonds de solidarité en faveur des départements (FSD) alimenté par un prélèvement sur les recettes de DMTO de l'ensemble des départements.

En 2019, c'est cette même logique de financement « horizontal » via les produits DMTO départementaux qui a été mise en œuvre lors de la création du nouveau Fonds de soutien interdépartemental (FSID), avec pour cible les départements les plus fragiles (départements très ruraux marqués par une insuffisance structurelle de moyens et départements marqués par une situation sociale dégradée et disposant de faibles recettes DMTO).

Quant aux fonds de soutien exceptionnels destinés aux départements connaissant une situation financière particulièrement dégradée, il y en a eu cinq depuis la crise de 2009 : en 2011 (170 M€ pour sept départements), 2013 (170 M€ pour 56 départements), 2015 (50 M€ pour dix départements), 2016 (200 M€ pour 44 départements) et 2017 (100 M€ pour 19 départements). En 2019, un fonds de stabilisation doté de 115 M€ est venu sécuriser ces soutiens sur une durée de trois ans, de 2019 à 2021.

L'exercice 2020 poursuit ce mouvement puisque la loi de finances prévoit la création à compter de 2021 d'un Fonds de stabilisation « nouvelle génération » (article 208) financé par un reversement de TVA fixe de 250 millions d'euros (article 16). La LFI 2020 a par ailleurs réformé la péréquation « horizontale » des départements en matière de DMTO en regroupant dans un seul et même fonds : le FSD, le FSID ainsi que le fonds « historique » de péréquation des DMTO qui avait été créé en 2011 (V. infra).

A l'aune de la post crise COVID-19 qui pourrait conduire à une réforme de certains de ces dispositifs ⁽¹⁾, nous proposons au travers de la présente fiche technique d'en faire un tour d'horizon. Après une présentation des différents fonds ⁽²⁾,

nous nous attacherons à dresser le panorama des données utilisées pour leur calcul. Ces dernières, au fur et à mesure des évolutions, ont eu tendance à se diversifier, participant ainsi à la complexité des dispositifs.

En préambule, la dotation globale de fonctionnement des départements

La DGF des départements, en sa forme actuelle, existe depuis 2005 et inclut trois composantes dont une dotation de péréquation verticale.

À l'origine des lois de décentralisation, les départements percevaient deux transferts de l'État pour des montants relativement proches mais aux logiques radicalement différentes : la Dotation globale de fonctionnement (DGF) et la Dotation globale de décentralisation (DGD). La DGF avait une vocation de péréquation alors que la DGD avait pour objet de compenser les écarts constatés entre les transferts de charges (liés aux transferts de compétences) et les transferts de fiscalité.

En 2004, cette logique a été complètement bouleversée, une majeure partie de la DGD départementale ayant été cette année-là intégrée dans la DGF.

D'où la particularité de la DGF des départements d'intégrer une composante « compensation de charges ».

A. Dotation globale de fonctionnement			
(1) Dotation de compensation	L.3334-7-1 CGCT	2.736 M€ en 2020 (32,2 %)	Reversement des anciens contingents communaux d'aide sociale et de 95 % de la DGD hors fraction compensations fiscales +/- ajustements sur transferts
(2) Dotation forfaitaire	L.3334-3 CGCT	4.257 M€ en 2020 (50 %)	Attribution forfaitaire « historique » (+/-) 74,02€ par habitant au titre de la dynamique démographique (-) Eventuel écrêtement « péréqué » (*)
(3) Dotation de péréquation verticale :			
• Dotation de péréquation urbaine (DPU)	L.3334-4 à L.3334-7 CGCT	678 M€ en 2020 (8 %)	En faveur des départements « urbains » sous conditions de potentiel financier et de revenu par habitant
• Dotation de Fonctionnement Minimale (DFM)		835 M€ en 2020 (9,8 %)	En faveur des départements « ruraux » sous conditions de potentiel financier par habitant

(*) Au sein d'une enveloppe « DGF des départements » stable, c'est l'écrêtement qui finance le coût de la part « dynamique de la population » (16 030 457 € en 2020) ainsi que la totalité de l'accroissement des dotations de péréquation de la DGF des départements (10 M€ en 2020).

(1) Cf Rapport du 30 juillet 2020, « Impact de la crise du COVID-19 sur les finances locales et recommandations » de Jean René Cazeneuve, Député du Gers, Président de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale.

(2) La présente fiche technique ne traite pas des spécificités des dotations allouées aux collectivités d'Outre-Mer.

En 2004, la dotation de compensation (1) a été créée à partir des montants perçus en 2003 par chaque département au titre de l'ancien concours particulier compensant la suppression des contingents communaux d'aide sociale et de 95 % de la DGD hors fraction compensations fiscales. De plus, si cette dotation est théoriquement stable, elle peut toutefois subir des ajustements ponctuels liés aux mouvements de décentralisation ou de recentralisation de compétences entre l'État et les départements.

Issue de l'agrégation des anciennes composantes de la DGF des départements, la dotation forfaitaire (2) a fait l'objet d'une dernière modification d'architecture en 2015. Depuis lors, elle se calcule à partir de :

- La dotation forfaitaire notifiée l'année précédente (a) ;
- Une part dynamique de la population (b) équivalente à plus (ou moins) 74,02€ par habitant DGF ;
- Un écrêtement qui est dit « péréqué » (c) dans la mesure où il ne touche pas les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 95 % de la moyenne et que son montant individuel est calculé en fonction de ce même indicateur. L'écrêtement est plafonné à hauteur de 1 % des recettes réelles de fonctionnement de n-2 (ex : RRF 2018 pour la DGF 2020).

De 2014 à 2017, la dotation forfaitaire incluait la contribution des collectivités au redressement des finances publiques.

Quant à la dotation de péréquation verticale (3), elle est constituée de :

- La dotation de fonctionnement minimale (DFM), pour les départements ruraux.
- La dotation de péréquation urbaine (DPU), pour les départements urbains.

Sont considérés comme départements urbains, et donc susceptibles de bénéficier de la DPU, les départements dont la densité de population est supérieure à 100 habitants au km² et dont le taux d'urbanisation (nombre de communes comprises dans une unité urbaine au sens de l'INSEE) est supérieur à 65 %, ces deux conditions étant cumulatives.

Sont considérés comme "non urbains", et donc potentiellement éligibles à la DFM, les départements ne répondant pas à ces deux conditions.

La DPU est versée aux départements urbains dont le potentiel financier par habitant est inférieur ou égal à 1,5 fois le potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des départements urbains, et dont le revenu par habitant est inférieur à 1,4 fois le revenu par habitant moyen de l'ensemble des départements urbains. Elle est répartie en fonction d'un indice synthétique composé à hauteur de :

- 50 % du potentiel financier par habitant,
- 25 % de la proportion de personnes couvertes par les aides au logement dans le nombre total de logements du département,
- 10 % de la proportion de bénéficiaires du RSA dans la population du département,
- 15 % de revenu par habitant,
- Ceci en référence aux moyennes des départements urbains.

La DFM est versée aux départements "non urbains" dont le

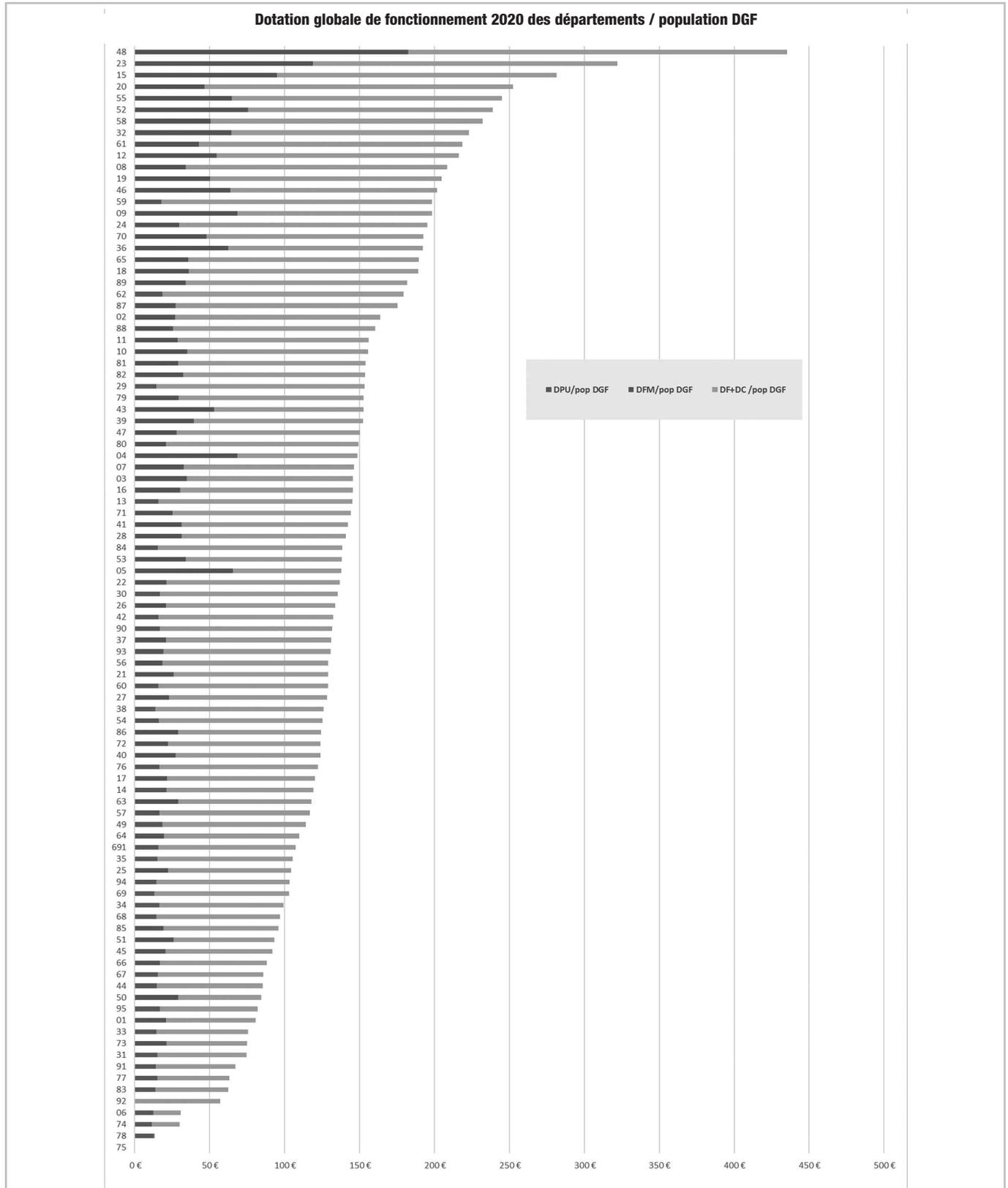
potentiel financier par habitant est inférieur ou égal au double du potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des départements « non urbains ». Elle est répartie en fonction d'un indice synthétique composé à hauteur de :

- 40 % du potentiel financier par habitant,
- 30 % de la longueur voirie (doublée en zone de montagne),

- 30 % du potentiel financier superficiaire
- Ceci en référence aux moyennes des départements « non urbains ».

En 2020, on compte :

- 37 départements « urbains » (dont 2 sont exclus de la DPU)



pour des montants de DPU compris entre 11 € (Haute-Savoie) et 21 € par population DGF (Calvados), soit un rapport de 1 à 2 ;

- Et 59 départements « non urbains » pour des montants de DFM compris entre 18 € (Morbihan) et 183 € par habitant DGF (Lozère), soit un rapport de 1 à 10.

Toutes composantes confondues (DC+DF+DPU+DFM), les attributions sont donc très disparates puisqu'elles varient entre 0 € (Paris) et 435 € par habitant DGF (Lozère).

Les fonds nationaux de péréquation horizontale des départements

Chez les départements, la péréquation dite « horizontale » qui consiste à attribuer aux collectivités les plus défavorisées une partie des ressources prélevées sur les plus « riches », est particulièrement développée. Elle est aussi relativement spécifique dans la mesure où elle s'attache à réduire les inégalités entre départements en termes non seulement de richesse fiscale (produits DMTO en particulier) mais aussi de charges et essentiellement de reste à charge sur les trois allocations individuelles de solidarité (RSA, APA et PCH).

A cet effet, deux fonds de péréquation horizontaux départementaux ont été créés à la suite de la suppression de la taxe professionnelle, dont l'un en matière de DMTO et l'autre de CVAE. En 2014, un dispositif de péréquation horizontale

spécifique aux départements de la région Ile-de-France est venu s'y ajouter.

Mais la péréquation des DMTO a également été renforcée avec la création de deux fonds de soutien financés sur l'assiette de l'ensemble des départements : l'un en 2014, le Fonds de solidarité en faveur des départements (FSD) et l'autre en 2019, le Fonds de soutien interdépartemental (FSID). Compte tenu de cette complexité, une refonte de la péréquation DMTO est intervenue en 2020, via la fusion des 3 fonds DMTO existants.

• Le Fonds national de péréquation de la CVAE

Le fonds national de péréquation de la CVAE perçue par les départements a pour objet de réguler à la fois le « stock » et le « flux » de CVAE entre les départements, en prélevant les départements les mieux dotés et en reversant les sommes ainsi prélevées selon des critères de ressources et de charges.

Une quote-part est également prélevée sur les versements de CVAE à destination des départements dont le produit de CVAE perçu l'année de répartition baisse de plus de 5 % par rapport au produit de l'année précédente. Dans ce cas, ils perçoivent, au sein du fonds, une attribution ramenant leur perte de CVAE à 5 %.

Les prélèvements sont ainsi définis :

- Prélèvement 1 sur le stock de CVAE : département bénéficiant d'un produit CVAE par habitant supérieur à 90 % de la moyenne. La contribution de chaque département est établie en fonction de l'écart relatif entre le montant par habitant de CVAE perçu par le département l'année précédant la répartition et 90 % du montant par habitant de CVAE perçu par l'ensemble des départements, multiplié par la population du département. Un objectif de ressources de 30M€ est fixé pour ce prélèvement.

- Prélèvement 2 sur la dynamique de CVAE : départements contributeurs au prélèvement 1 et dont la CVAE croît plus vite que la moyenne nationale (soit +6,77 % entre 2018 et 2019 pour la répartition du fonds 2020). Le montant de ce prélèvement est égal à la différence entre le produit de CVAE perçu par le département en n-1 et celui perçu en n-2 (soit entre 2018 et 2019 pour le fonds 2020) multiplié par le taux de croissance de la CVAE perçue par l'ensemble des départements.

Le prélèvement d'un département, qu'il relève du « stock » ou du « flux », ne peut excéder 2% du produit de CVAE perçue en n-1.

Par ailleurs :

- Aucun département dont le revenu par habitant est inférieur au revenu par habitant médian de l'ensemble des départements ne peut être contributeur au fonds.
- A contrario, tout département dont le montant de CVAE par habitant est plus de trois fois supérieur au montant moyen national par habitant acquitte une contribution minimale égale à 4 % du produit de la CVAE qu'il a perçu en n-1 (cf. Départements de Paris et Hauts-de-Seine).

En 2020, 24 départements sont contributeurs au prélèvement « sur stock » du Fonds de péréquation CVAE, dont 12 au titre du prélèvement « sur flux » également.

B - Fonds nationaux de péréquation horizontale				
(1) FNP CVAE des départements	Créé en 2013	L.3335-1 CGCT	64M€ en 2020	Prélèvements sur les départements les mieux dotés en « stock » et en « flux » de CVAE. Eligibilité de la moitié des départements classés en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges
(2) FNP DMTO des départements qui consolide depuis 2020 le Fonds « historique » de 2011 avec les dispositifs de soutien financés par les DMTO, à savoir le FSD et le FSID (voir plus bas, fonds de soutien aux départements)	Créé en 2011 et refondu en 2020	L.3335-2 CGCT	1.799M€ en 2020	2 prélèvements sur les « stocks » de DMTO, dont un touchant l'ensemble des départements. Répartition dans le cadre de 3 enveloppes correspondant aux 3 anciens fonds, en fonction de critères de ressources et de charges (dont le reste à charge sur allocations sociales)
(3) Fonds de solidarité pour les départements de la région Ile de France (FSDRIF)	Créé en 2014	L.3335-4 CGCT	60M€ par an	Prélèvement sur départements contributeurs

Le reversement des ressources se fait au bénéfice de :

- Tous les départements d'outre-mer ;
- La moitié des départements de métropole classés en fonction décroissante d'un indice synthétique de ressources et de charges composé à hauteur de :
 - 20 % du potentiel financier par habitant ;
 - 60 % du revenu par habitant ;
 - 10 % de la proportion de bénéficiaires du RSA ;
 - 10 % de la proportion de personnes de plus de 75 ans ;
 - Ceci en référence aux moyennes des départements.

Ainsi, un département peut être à la fois contributeur et bénéficiaire du fonds.

• Le nouveau Fonds national de péréquation des DMTO perçus par les départements

Ce fonds a été créé en loi de finances pour 2020. Issu d'un amendement gouvernemental sur proposition de l'Assemblée des départements de France, le nouveau dispositif unifié, en le rendant plus progressif, le prélèvement sur les DMTO alimentant les trois anciens fonds de péréquation qui préexistaient :

- Le fonds national de péréquation des DMTO « historique » qui avait été mis en place dès 2011 pour atténuer les inégalités de richesse en termes de DMTO via une contribution des départements les mieux dotés « en stock » et « en flux », à l'instar du fonds de péréquation CVAE (Cf. Plus haut) ;
- Et deux fonds de soutien alimentés par un taux de prélèvement sur le montant de l'assiette DMTO de l'ensemble des départements, au titre de la solidarité envers les départements les plus fragiles :

- L'ancien Fonds de solidarité en faveur des départements (FSD) créé en 2014 à partir d'un écrêtement de 0,35 %, avec pour objectif de réduire (à l'instar du dispositif de compensation péréquée - voir plus bas) les inégalités en termes de charge nette des allocations de solidarité des départements les plus pauvres fiscalement ;
- Enfin, le nouveau Fonds de Soutien Interdépartemental (FSID) d'un montant de 250M€ mis en place en 2019 et alimenté par un prélèvement proportionnel de 0,11 %, en faveur des départements les plus fragiles.

La loi de finances a unifié les trois prélèvements en mettant en place un prélèvement à deux étages appliqué uniquement au stock des DMTO de droit commun, abandonnant ainsi la part « sur flux » :

- Le premier prélèvement égal à 0,34 % du montant de l'assiette des DMTO perçus l'année précédant la répartition touche tous les départements et son montant varie donc chaque année (929M€ en 2020 + 120M€ de réserve).
- Un second prélèvement d'un montant fixe de 750 M€ touche les seuls départements dont l'assiette des DMTO par habitant est supérieure à 75 % de la moyenne nationale. Ce prélèvement est effectué en 3 tranches correspondant à l'écart au seuil d'éligibilité. Ce second prélèvement est, pour chaque département, plafonné à 12 % du montant des DMTO perçus l'année précédente.

En 2020, 40 départements sont contributeurs au prélèvement 2 du Fonds de péréquation DMTO, soit :

- 13 au titre de la seule tranche 1
- 24 au titre des tranches 1 et 2
- 3 au titre des tranches 1, 2 et 3

Nouveau Fonds de péréquation des départements (LFI 2020) Modalités de prélèvement		
Les 2 prélèvements	Départements contributeurs	Modalités de prélèvement
Prélèvement 1	Tous les départements	0,34 % du montant de l'assiette des DMTO perçus en n-1
Prélèvement 2 (ancien FNP DMTO) - 750M€	Départements dont l'assiette des DMTO est supérieure à 75 % de la moyenne nationale	Prélèvement : Tranche 1 (225M€) s'appliquant à la part d'assiette DMTO comprise entre 75 % et 100 % de la moyenne Tranche 2 (375M€) s'appliquant à la part d'assiette DMTO comprise entre 100 % et 200 % de la moyenne Tranche 3 (150M€) s'appliquant à la part d'assiette DMTO supérieure à 200 % de la moyenne

Le reversement est effectué au sein de trois enveloppes, qui reprennent les modalités de répartition des trois fonds préexistants :

Nouveau Fonds de péréquation des départements (LFI 2020) Modalités de répartition			
Les 3 enveloppes	Fractions	Critères d'éligibilité	Modalités d'attributions
Enveloppe 1 (ancien FSID, soit 250M€)	Fraction 1 (150M€) : Départements très ruraux, marqués par une insuffisance structurelle de moyens 31 départements éligibles en 2020	Potentiel financier net par km ² inférieur à 50 % du potentiel financier net moyen par km ² Et Densité de population inférieure à 70 habitants par km ² .	En fonction d'un indice synthétique (IS 1) composé à hauteur de : 1/3 du potentiel financier par habitant, 1/3 de la densité de population, 1/3 du revenu par habitant, En référence aux moyennes départementales Avec IS 1 plafonné à 1,3
	Fraction 2 (100M€) : Départements marqués par une situation sociale dégradée et disposant de faibles recettes DMTO 31 départements éligibles en 2020	Produit DMTO par habitant inférieur à 90 % du produit moyen Et Revenu par habitant inférieur au revenu moyen Et Taux de pauvreté supérieur ou égal à 15 %	En fonction d'un indice synthétique (IS 2) composé à hauteur de : 1/2 du potentiel financier par habitant, 1/2 du revenu par habitant, En référence aux moyennes départementales Avec IS 2 pondéré par la population DGF du département
Enveloppe 2 (ancien FNP DMTO) - 52 % après Env.1	Au bénéfice des départements caractérisés par un potentiel financier ou des	Potentiel financier par habitant inférieur à la moyenne de l'ensemble des	L'enveloppe 2 est répartie : Pour 40 % au prorata du rapport entre le PFI moyen et le PFI

	revenus faibles --) peu sélectif : 84 départements éligibles en 2020	départements, OU Revenu par habitant inférieur au revenu moyen de l'ensemble des départements	du département X population DGF Pour 30 % au prorata du rapport entre le revenu moyen et le revenu du département X population DGF Pour 30 % au prorata du rapport entre les DMTO par habitant du département et la moyenne des DMTO X population du département
Enveloppe 3 (ancien FSD) - 48 % après Env. 1	Au bénéfice des départements peu dotés en DMTO --) peu sélectif : 94 départements éligibles en 2020	DMTO par habitant inférieur à 1,4 X la moyenne de l'ensemble des départements Avec attribution réduite de moitié si rapport > à 1,1	
	Fraction 1 (30 %) : départements à faible richesse fiscale 94 départements éligibles en 2020	Potentiel fiscal corrigé par habitant inférieur à la moyenne OU Revenu par habitant inférieur à 1,2 fois la moyenne	En fonction du rapport (porté au carré) entre le RAC AIS par habitant net du département et le RAC moyen
	Fraction 2 (70 %) : Parmi ces départements, ceux dont le reste à charge est le plus élevé. 48 départements éligibles en 2020	1 ^{ère} moitié des départements classés en fonction décroissante de leur reste à charge (RAC) en matière d'AIS par habitant net ET Eligibles à la fraction 1	En fonction de la population DGF multipliée par l'écart relatif entre le RAC par habitant du département et le RAC médian de l'ensemble des départements.

Ainsi, un département peut ainsi être à la fois contributeur et bénéficiaire du fonds.

• Le Fonds de solidarité pour les départements de la région d'Ile-de-France

En 2014, un mécanisme de péréquation horizontale spécifique aux 8 départements de la région d'Ile-de-France, d'un montant

Fonds de solidarité pour les départements de la région d'Ile-de-France	
Critères	Indice synthétique de ressources et de charges combinant le potentiel financier (50 %), le revenu par habitant (25 %), la proportion de bénéficiaires du RSA (15 %) et des allocations logement (10 %) présents sur chacun des 8 départements.
Contributeurs	Départements dont l'indice est supérieur à 95 % de l'indice médian
Bénéficiaires	Départements dont l'indice est inférieur à 95 % de l'indice médian
Prélèvements	Calculés au prorata de l'éloignement à l'indice médian, multiplié par la population. Plafonnés à 10% des RRF (y compris fonds de péréquation CVAE et droits de mutation) et dans la limite de la moitié de l'enveloppe totale.
Reversements	Calculés au prorata de l'éloignement à l'indice médian, multiplié par la population

de 60M€, a été mis en place pour corriger l'inégale répartition de richesse fiscale et de charges de ces départements.

Compte tenu de ces modalités, un département ne peut pas être à la fois contributeur et bénéficiaire :

- Départements contributeurs : Paris, Yvelines, Hauts-de-Seine ;
- Départements bénéficiaires : Seine et Marne, Essonne, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Val-d'Oise.

Les dispositifs de soutien aux départements

Depuis 2020 et la fusion du FSD et du FSID avec le fonds de péréquation horizontale des DMTO, les dispositifs de soutien aux départements, au nombre de trois, sont financés exclusivement par des ressources verticales.

C - Dispositifs de soutien aux départements en 2020				
(1) Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)	2006	L.3334-16-2 CGCT	500M€ par an	Prélèvement sur recettes de l'Etat
(2) Dispositif de compensation péréquée (DCP)	2014	L.3334-16-3 CGCT	1.017M€ en 2020	Affectation des frais de gestion TFB de l'Etat
(3) Fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficultés, devenu le fonds de stabilisation en 2019	2016 -2018 puis 2019 -2021	LFI 2019	115M€ par an	Prélèvement sur recettes CNSA

Pour mémoire, anciens fonds de soutien intégrés en 2020 dans le nouveau fonds de péréquation DMTO des départements (V. plus haut) :

Fonds de solidarité en faveur des départements (FSD)	Créé en 2014	485M€ en 2018	Prélèvement de 0,35 % sur assiette DMTO des départements
Fonds de soutien interdépartemental (FSID)	Créé en 2019	250M€ en 2018	Prélèvement de 0,11 % sur assiette DMTO des départements

• Le Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (au titre du reste à charge RSA)

Instituée dès 2006, cette dotation a pour vocation de réduire, via un prélèvement annuel de 500M€ sur les recettes de l'Etat, le montant du Reste à charge (RAC) des départements au titre du RSA (Part 1), y compris sur le volet Insertion au travers des contrats aidés (Part 3). Une part équivalente à 30 % du fonds (Part 2) est répartie de manière péréquée.

Le FMDI comprend donc trois parts :

- Une part Compensation pour 40 % du total est répartie au prorata du montant du RAC RSA n-1 du département dans le total du RAC RSA des départements ;
- Une part Péréquation pour 30 % du total est déterminée après application à leur RAC respectif en matière de RSA d'un indice synthétique de ressources et de charges combinant :
 - Le potentiel financier par habitant (25 %) ;
 - La proportion de bénéficiaires RSA n-1 dans la population INSEE (75 %) ;

- Ceci en comparaison aux moyennes départementales.
- Une part Insertion pour 30 % du total est répartie en 3 enveloppes :
 - Enveloppe attribuée au prorata des dépenses RSA (35 %) ;
 - Enveloppe attribuée au prorata de la moyenne trimestrielle n-1 du nombre de contrats de travail aidés (dégressive : 25 % en 2020, 15 % en 201, 5 % en 2022, puis 0 % à partir de 2023) ;
 - Enveloppe attribuée au prorata de la moyenne trimestrielle n-1 du nombre de contrats de travail aidés cofinancés par les départements (progressive : 40 % en 2020, 50 % en 202, 60 % en 2022, puis 65 % à partir de 2023).

Pour le calcul de cette dernière part, ne sont comptabilisés que les contrats aidés conclus en faveur de bénéficiaires du RSA.

• Le Dispositif de Compensation Péréqué (du reste à charge AIS)

Instituée en 2014, ce dispositif de compensation a une vocation plus large que celle du FMDI puisqu'il vise à réduire le montant du Reste à charge (RAC) des départements au titre des trois Allocations individuelles de solidarité (AIS) que constituent non seulement le RSA, mais aussi l'APA et la PCH/ACTP. Il est dit « péréqué » car le critère Revenu pondère les attributions finales versées à chaque département.

Résultant du transfert par l'État des frais de gestion n-1 de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) toutes collectivités confondues, il constitue un mécanisme dynamique dépendant de l'évolution des bases mais aussi des taux. Pour 2020, les ressources du DCP s'établissent à 1.017M€, ce qui représente une hausse de l'ordre de + 5 % par rapport à 2019.

Le DCP comprend deux enveloppes :

- La première pour 70 % du montant est répartie au prorata du montant du RAC AIS du département dans le total du RAC AIS des départements ;
- La seconde pour 30 % est déterminée en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges combinant :
 - Le revenu par habitant INSEE (30 %) ;
 - La proportion de bénéficiaires APA dans la population INSEE (30 %) ;
 - La proportion de bénéficiaires RSA dans la population INSEE (20%) ;
 - La proportion de bénéficiaires PCH-ACTP dans la population INSEE (20 %) ;
- Ceci en comparaison aux moyennes départementales.

La somme de ces deux enveloppes est ensuite pondérée par le rapport entre le revenu moyen et le revenu par habitant de chaque département.

Dans la mesure où la seconde enveloppe n'est pas pondérée par la population de chaque département, cela conduit à avantager sensiblement les Départements les plus ruraux.

Les données qui sont prises en compte sont celles des charges nettes d'AIS de l'année N-2.

• Le fonds de stabilisation interdépartemental

L'actuel fonds de stabilisation :

Le fonds de stabilisation a été mis en place en 2019 pour soutenir les départements les plus en difficulté en raison de la dynamique de leurs dépenses en matière d'allocations individuelles de solidarité (AIS). Une trentaine de départements sont concernés.

Il fait suite à une série de soutiens exceptionnels votés depuis 2016 en loi de finances. Doté de 115 M€ par an sur une période de trois ans (2019 à 2021), il est prélevé sur les ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

FONDS DE STABILISATION INTERDEPARTEMENTAL	
Conditions d'éligibilité	Modalités de répartition
Départements cumulant : <ul style="list-style-type: none"> • Montant AIS par habitant > à la moyenne nationale • Potentiel fiscal/habitant < à la moyenne nationale ou revenu fiscal par habitant < à 120% de la moyenne nationale • Taux d'épargne brute < à 12 %. 	Population Ecart de montant AIS /habitant avec la moyenne Indice synthétique combinant les critères de : <ul style="list-style-type: none"> • Potentiel fiscal par habitant (pour 1/3) • Revenu par habitant (pour 1/3) • Taux de TFB (pour 1/3)

Nota : étant donné que les conditions de répartition du fonds de stabilisation sont sensiblement différentes de celles des anciens fonds exceptionnels, un dispositif transitoire de garantie a été mis en place : le montant perçu par les départements éligibles au fonds de stabilisation ne peut être inférieur à 50 % du montant perçu en 2018 au titre du fonds de soutien exceptionnel à destination des départements.

A partir de 2021, un fonds de stabilisation « nouvelle génération » :

La loi de finances pour 2020 prévoit la création d'un fonds de stabilisation « nouvelle génération » (article 208) financé par un reversement de TVA fixe de 250 millions d'euros (article 16) et ce, à compter de 2021. Ses conditions de répartition devraient toutefois être sensiblement différentes de celles du fonds existant, avec notamment l'introduction des critères « DMTO par habitant » et « Taux de pauvreté » au niveau de l'éligibilité.

FONDS DE STABILISATION INTERDEPARTEMENTAL « NOUVELLE GÉNÉRATION » (LFI 2020)	
Conditions d'éligibilité	Modalités de répartition
Départements cumulant : <ul style="list-style-type: none"> - Droits de mutation n-1 par habitant < à la moyenne des départements - Taux de pauvreté > ou = à 12 % 	Population Indice de « fragilité sociale » composé de 4 critères : <ul style="list-style-type: none"> • Rapport entre la proportion de bénéficiaires du RSA et cette proportion moyenne • Rapport entre la proportion de bénéficiaires de l'APA et cette proportion moyenne • Rapport entre la proportion de bénéficiaires de PCH et cette proportion moyenne • Rapport entre le revenu moyen par habitant et le revenu par habitant du département Majoré de 20 % pour les départements dont le taux de pauvreté est > ou égal à 17 % Et de 10 % supplémentaires pour les départements dont le taux d'épargne brute N-2 est < à 10%.

Nota : l'article 16 prévoit que la croissance annuelle des 250 millions d'euros de TVA alloués aux départements soit fléchée vers un « fonds de sauvegarde » destiné à ceux en difficulté. L'article 208 précise qu'une fraction de ce fonds sera reversée, en fonction de critères de ressources et de charges, à des départements confrontés à une baisse importante des droits de mutation et à une hausse importante des allocations de RSA, APA ou PCH. Un décret doit en préciser les modalités pratiques.

Les données utilisées pour le calcul des dotations et fonds départementaux

• La mise en ligne des montants des dotations des départements

Depuis quelques années, la DGCL et la DGFIP mettent en ligne sur l'open data des finances locales les montants individuels des différentes dotations perçues par chaque collectivité au fur et à mesure de leur répartition.

S'agissant des départements, cette information concerne la DGF avec le détail de ses différentes composantes ainsi que les 3 fonds de péréquation horizontale (DMTO, CVAE, FSDRIF) dont les prélèvements et versements (V. ci-dessous Tableau des dotations 2020 du département de l'Aude, pour illustration).

Année de répartition : 2020	
Caractéristiques physiques et financières du département	
Code INSEE : 11	
Nom : AUDE	
Dotations, attribution et contribution au titre des fonds de péréquation	
D.G.F. : montant total	68 039 625
D.G.F. des départements : Dotation forfaitaire	35 030 830
D.G.F. des départements : Dotation de compensation	20 623 319
D.G.F. des départements : Dotation de fonctionnement minimale	12 385 476
D.G.F. des départements : Dotation de péréquation urbaine	0
Fonds DMTO - départements : Prélèvement du département	4 323 016
Fonds DMTO - départements : Reversement du département première enveloppe	2 718 017
Fonds DMTO - départements : Reversement du département deuxième enveloppe	6 932 417
Fonds DMTO - départements : Reversement du département troisième enveloppe	11 793 015
Fonds CVAE - départements : Prélèvement du département	0
Fonds CVAE - départements : Versement au profit du département	1 143 377
Fonds CVAE - départements : Solde du département	1 143 377
FSDRIF département : Prélèvement du département	-
FSDRIF département : Versement au profit du département	-
FSDRIF département : Solde du département	-

On notera que les montants individuels des différents fonds de soutien (FMDI, DCP, fonds de stabilisation) ne sont pas mis en ligne. Par ailleurs, si un tableau de synthèse des montants de DGF des départements est téléchargeable (V. ci-dessous extrait de ce tableau pour 2020), toutefois il n'existe pas de feuille de calcul équivalente pour les fonds de péréquation.

n°	Nom du département	Dotations forfaitaires 2020	Dotations de compensation 2020	DFM 2020	DPU 2020	DGF totale 2020
01	Ain	30 577 976	8 967 139	13 766 454	0	53 311 569
02	Aisne	47 720 057	26 655 708	14 635 007	0	89 010 772
03	Allier	32 315 373	6 900 086	12 195 911	0	51 411 370
04	Alpes-de-haute-Provence	11 447 696	4 931 388	13 936 437	0	30 315 521
05	Haute-Alpes	9 687 812	4 935 292	13 243 554	0	27 866 658
06	Haute-Maritimes	7 319 689	16 163 167	0	15 600 001	39 082 857

• La mise en ligne des données utilisées pour le calcul de la DGF des départements

Au mois de juin/juillet, ce sont les données DGF de l'année qui sont également disponibles dans la rubrique « Critères de répartition des dotations » de l'open data des départements : (voir tableau page 10).

A l'instar des fichiers de données disponibles en matière de DGF des communes ou des intercommunalités (Cf. Fiche Technique LFT N° 356 de Juillet-Août 2020), ces informations sont riches d'utilisation puisqu'elles permettent à chaque département de se positionner au regard des critères qui jouent sur le calcul de ses attributions de DGF et de son éligibilité à la dotation de péréquation (DPU ou DFM).

Toutefois, elles ne comportent pas l'exhaustivité des données utilisées pour le calcul des fonds de péréquation et de soutien des départements.

• Panorama complet des données utilisées pour le calcul des dotations et fonds départementaux

Si les dotations et fonds en faveur des départements sont multiples, les critères utilisés aussi. Nous avons tenté dans le tableau page 11 de recenser les principaux critères qui jouent sur l'éligibilité ou le calcul de ces différents dispositifs.

On y distingue :

- Les critères fiscaux (potentiel fiscal et financier, produits CVAE, Produits DMTO, Taux TFB)
- Les critères démographiques et physiques (population, densité, superficie...)
- Les critères sociaux (revenu, taux de pauvreté, poids dans la population des différentes catégories de bénéficiaires d'Aides Sociales Individuelles...)
- Les critères budgétaires dont les dépenses sociales (dépenses et restes à charge RSA, dépenses et restes à charges AIS) mais aussi un indicateur financier, le taux d'épargne brute.

Seule la dotation de compensation des départements n'est pas recensée ici car elle ne dépend d'aucun critère, autre que celui de son montant de l'année précédente auquel s'applique éventuellement un abondement ou une réduction dans le cadre des mouvements de décentralisation ou de recentralisation de compétences.

Pour chacun des critères, nous avons précisé si la donnée est disponible (ou non) sur le fichier DGCL/DGFIP.

On peut ainsi observer qu'une partie des données fiscales nécessaires au calcul des fonds de péréquation horizontale n'est pas disponible sur l'Open Data. En matière de DMTO par exemple, seul le montant moyen des DMTO sur les 5 derniers

LES DONNÉES DU FICHIER DOTATIONS DES DÉPARTEMENTS MIS EN LIGNE SUR L'OPEN DATA DGFIP/DGCL						
Information générale	Caractéristiques démographiques, physiques et financières	Potentiel fiscal	Potentiel financier	Dotation globale de fonctionnement	Dotation globale de fonctionnement	Dotation globale de fonctionnement
Numéro département	Urbain/Non urbain	Bases brutes de la TFPB départementale	Dotation de compensation N-1 prise en compte dans le Pfi N	Dotation de compensation	Indice synthétique DPU	DGF NOTIFIÉE N TOTALE
Nom département	Population INSEE	Taux moyen national de TFPB	Dotation forfaitaire N-1 prise en compte dans le Pfi N (hors CPS)	Dotation de compensation prélèvement au titre de la recentralisation du RSA	Rapport Bénéficiaires des APL/Logement TH pour l'ensemble des dpts urbains	
Numéro région	Résidences secondaires	Produit des IFER	Dotation de compensation métropolitaine (uniquement département du Rhône et métropole de Lyon)	Par dynamique de la population	Proportion des bénéficiaires du RSA socle dans la population Insee pour l'ensemble des dpts urbains	
Exercice	Population DGF	Montant de CVAE	Potentiel financier	Ecrêtement de la dotation forfaitaire	Revenu par habitant de l'ensemble des dpts urbains (pop Insee)	
	Revenu	Produit de la TSCA 2° et 6° de l'art 1001 du CGI	Pfi/Habitant	Débasage pour recentralisation de la gestion du RSA	Dotation de péréquation urbaine	
	Revenu/habitant	Montant de la DC RTP	Potentiel financier par habitant de l'ensemble des départements (pop DGF)	Recettes Réelles de Fonctionnement (comptes de gestion N-2)	Potentiel financier superficiaire en km ²	
	Taux d'urbanisation	Montant du prélèvement GIR	Potentiel financier par habitant de l'ensemble des départements urbains (pop DGF)	Dotation forfaitaire	Potentiel financier superficiaire de l'ensemble des dpts non urbain en km ²	
	Densité de population en km ²	Montant du reversement GIR	Potentiel financier par habitant de l'ensemble des départements non urbains (pop DGF)		Dotation de fonctionnement minimale	
	Superficie en m ²	Montant moyen des DMTO sur les 5 dernier exercices				
	Voirie hors montagne (en ml)	Compensation de la part salaires (CPS) de l'ex-TP indexée pour calcul PF				
	Voirie montagne (en ml)	Potentiel fiscal				
	Nombre de logement soumis à TH	PF/habitant				
	Nombre de bénéficiaires des APL					
	Nombre de bénéficiaires du RSA					

exercices, utile pour le calcul du potentiel fiscal, apparait, mais pas l'assiette ou le produit DMTO n-1. Par ailleurs, le fichier ne permet pas de calculer le Potentiel Financier Net ou le Potentiel Fiscal Corrigé utilisés respectivement au niveau de l'enveloppe 1 et de l'enveloppe 3 du fonds de péréquation DMTO des départements (V. plus bas).

Il en va de même au niveau des critères sociaux pris en compte pour l'attribution des fonds de soutien ou de péréquation horizontale (par exemple, absence des données portant sur le nombre de bénéficiaires APA ou PCH, sur le taux de pauvreté).

Quant aux données relatives aux dépenses sociales (dépenses RSA, dépenses AIS, Restes à charge...), elles sont totalement absentes du fichier. Il en va de même du taux d'épargne brute. Il est à noter que cet indicateur financier a été introduit très récemment dans le cadre du fonds de stabilisation qui s'adresse aux départements les plus en difficulté et qui est

venu pérenniser les fonds exceptionnels de la période 2016-2018 : parmi les conditions d'éligibilité à ce fonds, figure un taux d'épargne brute inférieur à 12 %. A compter de 2021, dans le cadre du nouveau Fonds de stabilisation (cf. LFI 2020), ce critère n'interviendrait plus dans l'éligibilité mais au niveau des attributions avec une majoration de 10 % accordés aux départements dont le taux d'épargne brute N-2 est inférieur à 10 %.

Nous axerons la fin de notre propos sur 2 critères tout à fait déterminants dans la répartition des dotations et fonds départementaux : le potentiel fiscal et financier et le revenu.

• Le critère de Potentiel fiscal ou de Potentiel financier

Partant du constat des inégalités de ressources entre départements, le critère de Potentiel fiscal (ou financier) vise à favoriser les départements les moins dotés. Il reste encore

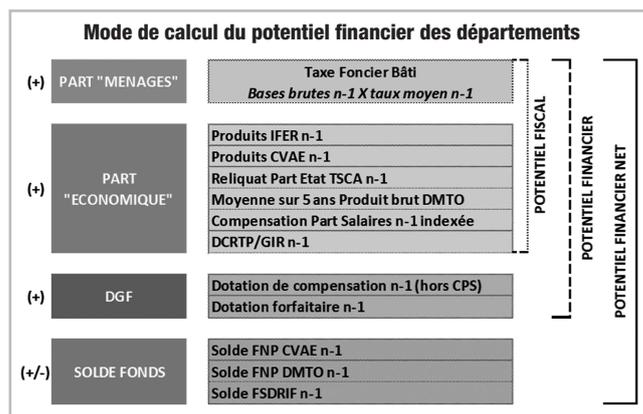
	Disponible sur l'Open Data	Dotation globale de fonctionnement			Horizontal (= Fonds Nationaux de Péréquation)				Fonds de soutien					
		Dotation forfaitaire	Dotation de Péréquation Urbaine	Dotation de Fonctionnement minimale	FNP CVAE	FNP DMTO			FSDRIF	FDMI	DCP	Fonds de stabilisation	Fonds de stabilisation 2021	
						Env. 1 (ex FSID)	Env. 2 (ex FNP DMTO)	Env. 3 (ex FSD)						
CRITÈRES FISCAUX														
Potentiel fiscal	Oui							X (PF corrigé)				X		
Potentiel financier	Oui	X (écrêtement)	X	X	X	X (PFI net)	X		X	X				
Produit CVAE n-1	Oui				X									
Produit CVAE n-2	Non				X									
Assiette DMTO n-1	Non					X	X	X						
Produit DMTO n-1	Oui					X	X	X						
Taux TFB	Oui											X		
CRITÈRES DÉMOGRAPHIQUES ET PHYSIQUE														
Population (INSEE, DGF)	Oui	X (dyna pop)			X	X	X	X	X					
Composition de la population INSEE	Non		X	X (+ 75 ans)				X	X	X			X	
Densité, taux d'urbanisation	Oui		X	X		X (densité)								
Longueur de voirie, dont montagne	Oui			X (majoration voirie)										
Superficie en km ²	Oui			X (voirie, PFI superficiaire)		X (PFI net superficiaire)								
CRITÈRES SOCIAUX														
Revenu/hab INSEE	Oui		X		X	X	X	X	X		X	X	X	
Nb bénéficiaires RSA	Oui		X		X				X	X	X		X	
Nb bénéficiaires APA	Non										X		X	
Nb bénéficiaires PCH	Non										X		X	
Nb bénéficiaires Aides au logement	Oui		X (proportion/lgts)						X					
Taux de pauvreté INSEE	Oui							X (2 ^{ème} fraction)					X	
CRITÈRES BUDGÉTAIRES DONT DÉPENSES SOCIALES														
Montant Recette réelles de fonctionnement n-2	Oui	X (plafond écrêtement)			X (Plafond)				X (Plafond)					
Taux d'épargne brute	Non											X	X	
Dépenses RSA	Non									X				
Reste à charge au titre du RSA	Non									X				
Dépenses AIS	Non											X		
Reste à charge au titre des AIS	Non							X			X			
Moyenne trimestrielle Nb contrats aidés RSA cofinancés ou non	Non									X				

aujourd'hui le critère le plus utilisé dans l'éligibilité ou la répartition des dotations et fonds départementaux puisque seul le Dispositif de compensation péréquée n'en tient pas du tout compte. Les concours versés aux départements par la CNSA pour le financement des dépenses d'APA (allocation personnalisée d'autonomie) et de PCH (prestation de compensation du handicap) prennent aussi en compte pour partie ce critère.

Critère PF et PFI Prise en compte dans les dotations et fonds départementaux	Prélèvements	Versements		Précisions
		Éligibilité	Attributions	
Dotation forfaitaire	seuil d'écèlement			Écèlement proportionnel à l'écart au seuil
DPU		Oui (cf. seuil)	Oui	Compose 50 % de l'indice synthétique de ressources et de charges
Dotation forfaitaire		Oui (cf. seuil)	Oui	Compose 70 % de l'indice synthétique de ressources et de charges
Fonds péréquation CVAE	Non	Oui	Oui	Compose 20 % de l'indice synthétique de ressources et de charges
Fonds péréquation DMTO :	Non			
Env. 1 - Fraction 1		Oui (cf. seuil)	Oui	1/3 de la répartition du fonds
Env. 1 - Fraction 2		Non	Oui	1/2 de la répartition du fonds
Env. 2		Oui (cf. seuil)	Oui	40 % de la répartition du fonds
Env. 3		Oui (cf. seuil)	Non	
FDSRIF		Oui	Oui	Compose 50 % de l'indice synthétique de ressources et de charges
FMDI			Oui	Compose 25 % de l'indice synthétique - Part péréquation
Fonds de stabilisation 2020		Oui (cf. seuil)	Oui	1/3 de la répartition du fonds
Fonds de stabilisation 2021		Non	Non	

Il n'est pourtant pas le critère le plus juste et fait l'objet de critiques récurrentes depuis la réforme de son mode de calcul en 2012. Son calcul est codifié à l'article L.3334-6 du CGCT.

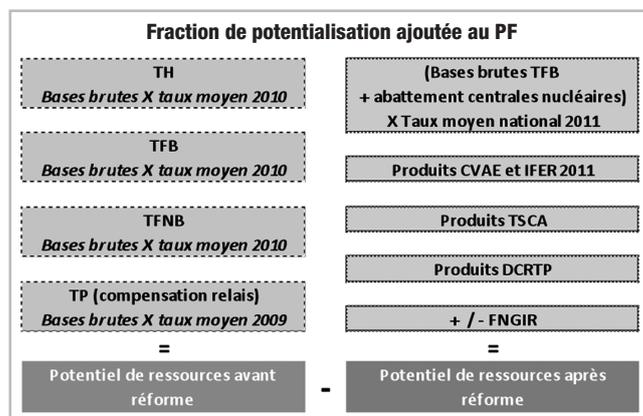
Historiquement, le potentiel fiscal représentait la capacité d'un département à lever l'impôt en supposant qu'il applique les taux moyens départementaux de chacune des quatre « vieilles » (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti et taxe professionnelle). Mais le recul de la fiscalité directe locale au profit de la fiscalité indirecte, des impôts partagés avec l'Etat et de dotations a justifié en 2006 l'adoption d'un indicateur de potentiel financier en remplacement du potentiel fiscal : les produits DMTO et une partie des composantes de la DGF ont été introduits. En 2012, la réforme de la fiscalité locale consécutive à la suppression de la taxe professionnelle a nécessité une nouvelle évolution du potentiel financier en 2012.



Le principal point de blocage résulte de cette dernière évolution qui a consisté à intégrer dans l'indicateur la totalité des ressources attribuées aux départements en compensation des trois impositions directes locales perdues (Taxe d'habitation, Taxe sur le foncier non bâti, Taxe professionnelle). Les départements qui votaient en 2011 des taux supérieurs à la moyenne nationale ont vu leur niveau relatif de richesse augmenter dans des proportions parfois importantes (et inversement). Ces changements dans l'état de richesse des départements s'expliquent par l'intégration dans l'indicateur de ressources de l'intégralité des produits et non du potentiel des ressources venues compenser la perte par la TH, de la TFNB et de la TP des départements

Ces évolutions, perçues comme injustes, ont conduit à la multiplication des clauses de garantie et à l'utilisation de critères alternatifs au potentiel financier dans les dispositifs de péréquation. Des corrections ont été également apportées dans le calcul du critère avec l'introduction en 2014 du critère de « Potentiel fiscal corrigé » lors de la création du FSD et, en 2019, du critère de « Potentiel financier net » lors de la création du FSID.

Le PF corrigé vise à introduire dans le calcul un ajustement figé appelé « Fraction de potentialisation » pour rétablir une continuité dans la représentation des inégalités entre départements avant et après réforme fiscale de 2011 :



Quant au PFI net, il vise à soustraire de l'indicateur la somme résultant des prélèvements et reversements opérés au titre de la péréquation horizontale, c'est-à-dire des fonds de péréquation DMTO et CVAE de manière à fonder la péréquation sur une appréciation exacte des ressources des départements.

Il est à noter que l'utilisation du PF corrigé comme celle du

PFI net reste très limitée puisque réservée, au sein de la péréquation horizontale, pour le premier à l'ex FSD (devenu l'enveloppe 3 du fonds DMTO) et pour le second à l'ex FSID (devenu l'enveloppe 1 du fonds DMTO).

Les données de référence 2020 du potentiel financier (ou fiscal) des départements sont les suivantes :

Données de référence du revenu des départements pour 2020		
PFI moyen	609,79	Seuil éligibilité Env 2 Fonds DMTO
95 % PFI Moyen	579,30	Seuil d'écrêtement Dotation forfaitaire
PFI Moyen urbain	645,05	
150 % Moyen urbain	967,58	Seuil éligibilité DPU
PFI Moyen non urbain	554,04	
200 % PFI Moyen non urbain	1 108,08	Seuil éligibilité DFM
PFI net/km ²	67 573,49	
50 % PFI net/km ²	33 786,75	Seuil éligibilité Fraction 1 Env 1 Fonds DMTO
PF moyen	non dispo.	Seuil éligibilité Fonds de stabilisation 2020
PF corrigé moyen	557,03	Seuil éligibilité Env 3 Fonds DMTO

A court terme, suite à la suppression de TH sur les résidences principales (THRP) perçue par les intercommunalités et les communes et, pour ces dernières, son remplacement par le transfert du foncier bâti départemental, de nouveaux mécanismes correctifs seront sans doute introduits dans le calcul du Potentiel fiscal des départements. En effet, comme ces derniers récupéreront une fraction de TVA, l'intégration dans l'indicateur de ressources de produits (fraction TVA) et non d'un potentiel de ressources (bases TFB X taux moyen) modifiera les niveaux de richesse des départements. Comme en 2012, sauf dispositif correctif, plus le taux TFB est élevé, plus le potentiel fiscal de l'année suivante augmentera. Et inversement.

• Les critères de revenu et de pauvreté

A contrario du critère de Potentiel fiscal et financier, et pour partie en raison des critiques formulées à l'égard de ce dernier, celui du revenu par habitant INSEE est monté en puissance au fil des années.

Il intervient aujourd'hui dans l'éligibilité ou la répartition de toutes les dotations ou fonds départementaux, à l'exception cependant, au sein de la DGF, de la Dotation forfaitaire et de la Dotation de fonctionnement minimale, ainsi que du FMDI. Tous les fonds les plus récents l'utilisent. Sa pondération s'est accrue aussi bien en matière de péréquation que de fonds de soutien (voir tableau ci-contre).

Pour le calcul des dotations n, on utilise les revenus individuels de l'année n-2. Les données de référence 2020 du revenu des départements sont les suivantes (voir tableau ci-contre) :

Quant au critère de pauvreté qui correspond à la proportion d'individus (ou de ménages) dont le niveau de vie est inférieur pour une année donnée à un seuil, dénommé seuil de pauvreté (exprimé en euros), il a été introduit très récemment, en 2019, lors de la création du FSID (qui est devenu en 2020 l'enveloppe 1 du Fonds départemental DMTO). Il fait partie des critères d'éligibilité à la 2nde fraction de cette enveloppe avec un seuil de pauvreté exigé de 15 % au moins.

Critère REVENU Prise en compte dans les dotations et fonds départementaux	Prélèvements	Versements		Précisions
		Éligibilité	Attributions	
Dotation Péréquation Urbaine		Oui (cf. seuil)	Oui	Compose 15 % de l'indice synthétique de ressources et de charges
Fonds péréquation CVAE	Oui (cf. seuil) d'exonération)	Oui	Oui	Compose 60 % de l'indice synthétique de ressources et de charges
Fonds péréquation DMTO :	Non			
Env. 1 - Fraction 1		Non	Oui	1/3 de la répartition du fonds
Env. 1 - Fraction 2		Oui (cf. Seuil)	Oui	1/2 de la répartition du fonds
Env. 2		Oui (cf. Seuil)	Oui	30 % de la répartition du fonds
Env. 3		Oui (cf. Seuil)	Non	
FDSRIF	Oui	Oui	Oui	Compose 25 % de l'indice synthétique de ressources et de charges
DCP	Non	Non	Oui	Compose 30 % de l'indice synthétique de ressources et de charges Pondère les 2 parts (revenu moyen/revenu du Dpt)
Fonds de stabilisation 2020		Oui (cf. Seuil)	Oui	1/3 de la répartition du fonds
Fonds de stabilisation 2021		Non	Oui	Compose l'indice de fragilité sociale (revenu moyen/revenu du Dpt)

Données de référence du revenu des départements pour 2020		
Revenu médian	13 942,14	Seuil d'exonération - prélèvement Fond CVAE
Revenu moyen	15 315,40	Seuil éligibilité fraction 2 Env 1 Fonds DMTO Seuil éligibilité Env 2 Fonds DMTO
120 % Revenu moyen	18 378,48	Seuil éligibilité Env 3 Fonds DMTO Seuil éligibilité Fonds de stabilisation 2020
140 % Revenu moyen	21 441,56	Seuil éligibilité DPU

Plus récemment encore, dans le cadre de la LFI 2020, ce critère a de nouveau été introduit dans le fonds de stabilisation « Nouvelle génération » qui devrait se mettre en place en 2021 :

- Parmi les critères d'éligibilité : seuil de pauvreté supérieur ou égal à 12 %
- Comme critère justifiant une majoration des attributions : seuil de pauvreté supérieur ou égal à 17 %

L'article R. 3335-2 du CGCT définit le taux de pauvreté comme étant « le taux publié sur le site de l'Insee au 1^{er} janvier de l'année de répartition ». Ce même article prévoit le cas des départements pour lesquels l'Insee ne publie pas de taux de pauvreté. En l'absence de résultat disponible, le taux est alors réputé supérieur à 15 %.

Conclusion : vers une prochaine refonte des fonds départementaux de péréquation

Face aux difficultés financières récurrentes de certains départements, les mesures de soutien se sont succédées depuis la crise financière de 2008 et ont conduit à une suite de réformes visant à accroître la solidarité entre départements. Les dispositifs se sont multipliés et, avec eux, les critères utilisés ou leurs variantes, ce qui en rend la lecture de plus en plus complexe.

Mais le contexte actuel de crise économique et de réformes fiscales, parce qu'il contribue à mettre en exergue les fragilités de ce modèle, pourrait faciliter la mise en place d'une réforme en profondeur, désormais devenue nécessaire.

La réforme fiscale qui se projette, en supprimant la TFB des départements et en leur transférant via une fraction de TVA une ressource plus fluctuante et sans possibilité de modulation par le pouvoir de taux, conduira à aggraver les décalages qui sont à l'origine de ces difficultés financières. Dans le même temps, le critère de potentiel financier, fortement fragilisé depuis la réforme fiscale de 2012, perdra sa légitimité dans sa capacité à corriger les inégalités de ressources entre départements.

Du fait de la crise économique, les ressources fiscales des départements (DMTO...) vont chuter très fortement, provoquant par là-même des dysfonctionnements dans le fonctionnement des fonds de péréquation CVAE et DMTO.

S'agissant du Fonds DMTO, la baisse des droits de mutation en 2020 devrait conduire en 2021 :

- A une baisse des ressources globales (cf. 1^{er} prélèvement proportionnel aux produits DMTO N-1, contrairement au 2nd prélèvement dont le montant est fixe) ;
- A un allègement du prélèvement acquitté au titre du 2nd prélèvement par les très gros contributeurs - les seuls à bénéficier du plafonnement - tandis que la participation des autres départements s'accroîtrait (augmentation des taux de prélèvement pour atteindre les montants cibles) ;
- A des pertes de reversements pour les départements bénéficiaires des enveloppes 2 et 3 dont le montant est fixé en proportion des ressources disponibles ;
- Et, dans ces conditions, à une insuffisance de la réserve de fonds (120M€).

De même, le fonds CVAE ne pourra pas fonctionner à droit constant en 2021. Son mécanisme qui vise à garantir, via un prélèvement sur les reversements CVAE, une baisse maximum du produit de CVAE perçu l'année de répartition (2021) de 5 % par rapport au produit de l'année précédente (2020), est prévu pour aider les départements en cas de perte momentanée et localisée. Il ne fonctionne pas en cas de perte généralisée. Même en asséchant l'intégralité des reversements, la quote-part serait insuffisante pour atteindre l'objectif légal

Des mesures d'accompagnement devront être prévues dès la prochaine loi de finances.

Plus globalement, c'est un nouveau modèle qui pourrait être proposé (cf. rapport « Impact de la crise du COVID-19 sur les finances locales et recommandations » du 30 juillet 2020 -

Jean René Cazeneuve, Député du Gers, Président de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale) avec « la création d'un fonds commun de garantie abondé selon deux modalités :

- Selon la dynamique des RRF de chaque département : la part au-delà d'un seuil défini irait alimenter le fonds,
- Par la fixation d'un objectif annuel de prélèvement : le prélèvement pourrait ensuite être réparti entre les départements selon des critères de ressources et de charges ».

Les réserves ainsi constituées, non réservées à une ressource spécifique (contrairement aux actuels fonds DMTO et CVAE) pourraient financer un mécanisme d'encadrement des baisses de recettes au bénéfice de l'ensemble des départements, tout en comportant une dimension péréquatrice.

A terme, ce fonds de garantie commun pourrait se substituer aux fonds DMTO et CVAE. « La péréquation porterait alors sur l'ensemble des ressources fiscales : outre une simplification des mécanismes, les départements y trouveraient l'avantage d'une plus grande stabilité de leurs ressources. »



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