



ÉDITORIAL

La comptabilité publique, ce sont aussi des hommes et des femmes

La présentation de la comptabilité publique commence invariablement par celle de la séparation de l'ordonnateur et du comptable. Ce n'est pourtant que de l'organisation administrative, mais le juriste est fasciné par l'originalité de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public (RPP), comparée aux responsabilités atténuées des ordonnateurs, et par l'intervention corrélative d'une juridiction avec ses procédures spécifiques.

La terminologie occulte les réalités institutionnelles et humaines. Elle fait présumer qu'il existe une personne de chaque côté, alors que sont en présence deux administrations aux effectifs importants, ou laisse croire que seul le comptable tient une comptabilité. L'image d'un comptable principalement chargé d'écritures avec, en mission dérivée, le contrôle des actes de l'ordonnateur, relègue en arrière-plan sa fonction exclusive et essentielle de caissier/trésorier, dont découlent ses obligations et son statut. Et le jugement des comptes/comptables n'est pas le cœur du système.

L'accent mis sur la *séparation* fait oublier que les fonctions d'ordonnateur et de trésorier sont indissolublement complémentaires et que de la bonne collaboration de leurs titulaires dépend la qualité des circuits financiers et la continuité des flux. De surcroît, pendant longtemps le percepteur fut un véritable collaborateur de dizaines de milliers de maires avec qui il préparait les documents budgétaires et dont il était, avec le sous-préfet, le conseiller financier. Le tournant des années 1970 - 1990 fut un peu chahuté lorsque les services des collectivités, qui avaient acquis de l'expertise, manifestèrent une volonté d'autonomie de gestion plus affirmée en s'appuyant sur de nouveaux experts financiers, cabinets de consultants et banques. La *tutelle* du ministère des Finances, les exigences strictes des comptables, l'institution des chambres régionales des comptes, de nouvelles pratiques de gestion multiplièrent les occasions de frictions. Tout s'est progressivement assagi avec une cohabitation des services dans les locaux de nombreuses collectivités et, plus fondamentalement, la compréhension des intérêts mutuels pour la gestion de

la trésorerie, le partage de logiciels, l'information réciproque en temps réel, une certaine solidarité face au juge des comptes puisque beaucoup d'irrégularités qui engagent la responsabilité du comptable ont leur origine dans des actes de l'ordonnateur. La révision des modalités du contrôle exercé par les comptables contribua également à apaiser les relations.

De nouveaux changements sont en cours. Le redéploiement des postes comptables au profit de grosses administrations chargées de vastes territoires les éloigne des communes et intercommunalités et raréfiera les relations personnelles. Certes, dans les échanges électroniques la localisation n'a guère d'importance. Néanmoins, on sait que des réunions de travail périodiques apportent une valeur ajoutée aux partenaires et l'évolution vers le compte unique rendra des rencontres souhaitables. La création d'un interlocuteur itinérant des collectivités sera-t-elle le bon substitut ?

Que signifie encore la responsabilité *personnelle* du chef d'un poste comptable comportant des dizaines d'agents gérant les opérations de centaines d'entités publiques ? Les lecteurs de la *Lettre* connaissent les âpres et discrets débats sur ce sujet entre le Ministère des Finances et la Cour des comptes, suite au rapport Bassères. Pour la Cour c'est un enjeu majeur, car il lui faut garder une fonction juridictionnelle afin que ses membres et ceux des CRC continuent de bénéficier du statut de magistrat avec les garanties attachées, ce que la réforme des corps d'inspection rend encore plus indispensable. Ne serait-il pas plus logique et clair de considérer que les erreurs commises par un service comptable seront dorénavant qualifiées de *fautes de service*, emportant réparation d'éventuels préjudices subis par la collectivité concernée ? Un régime de sanctions des *fautes personnelles* d'une certaine gravité, commun aux comptables et aux ordonnateurs, entraînera de sérieuses difficultés pour définir la faute, mesurer sa gravité et déterminer l'imputation, sous l'œil de la Cour Européenne des Droits de l'Homme qui exigera un procès pénal.

ECONOMIE ET MARCHÉS FINANCIERS

Economie	
Inflation transitoire ou durable ?	3
Marchés financiers	
Les taux se normalisent sur fond de craintes inflationnistes	7
Financement du secteur public local	
Début de remontée des taux de financement	11

BUDGET, COMPTABILITÉ ET CONTRÔLES FINANCIERS

Management des dépenses	
Relative stabilité des délais de paiement en 2020	13
Gestion et politique financière	
Le patrimoine économique national en 2020	16

DROIT ET JURISPRUDENCE

Comptabilité publique	
La volonté de l'ordonnateur et l'absence de préjudice financier pour la collectivité ne suffisent pas à épargner la responsabilité du comptable public, au risque de soulever également celle de l'ordonnateur	17
Le titre exécutoire émis par la collectivité doit contenir le mode de calcul qui permet à l'administration d'aboutir au montant réclamé	17
Principe d'égalité	
Censure du régime de majoration des indemnités de fonction des élus excluant de fait les élus des départements d'outre-mer	18
Responsabilité quasi délictuelle	
Responsabilité personnelle et pécuniaire des exécutifs locaux en tant que gestionnaires publics	19
Impôts directs locaux	
Prise en compte des dépenses exposées par les services transversaux de la collectivité en plus des dépenses du service de collecte et de traitement des déchets lui-même	20
Fonction publique territoriale	
Demande de réintégration après une période de mise en disponibilité pour convenances personnelles	21
Responsabilité contractuelle	
Responsabilité contractuelle de la collectivité à l'égard de son cocontractant principal, du fait d'un manquement d'un autre de ses cocontractants	21

STRATÉGIE ET PROSPECTIVE TERRITORIALES

Prospective	
Les communs, un concept majeur pour la gestion des territoires	
Première partie : Le droit d'usage et de coactivité au-delà de la propriété individuelle et collective	23

VEILLE DOCUMENTAIRE

Revue de presse - Études et statistiques	28
Édition - Articles	29

FICHE TECHNIQUE (Cahier n° 2)

Projet de loi de finances 2022 : Un budget de transition.



LA LETTRE DU FINANCIER TERRITORIAL, publication éditée par INFODIUM, SAS au capital de 4 200 euros - siret : Paris B 494 345 309 00038 - 69, avenue des Ternes - 75017 PARIS - Tél : 09 81 07 95 76 - Fax : 01 70 24 82 60 infodiu@infodiu.fr - Mensuel - 11 numéros par an - Abonnement : 519 € - prix au numéro : 57 € - Directeur de la publication et de la rédaction : Laurent Queinnec - Conseiller scientifique : Robert Hertzog - Abonnements : Nadine Giraud - n° de CPPAP 0624 T 84973 n° ISSN : 0993-104X - Dépôt légal à date de parution - Conception graphique : Studio 2a - Imprimeur : Créatis à 78770 Thoiry - © INFODIUM reproduction interdite pour tous pays, sauf autorisation de l'éditeur. www.financierterritorial.fr.

Inflation transitoire ou durable ?

Malgré le retour de l'activité aux niveaux d'avant-crise, la désorganisation qui a résulté de la crise sanitaire continue d'affecter les économies en contraignant l'offre et, en corollaire, en ayant un effet haussier sur les prix. Si cette poussée inflationniste liée à la désorganisation apparaît comme transitoire, les effets de la crise Covid sur les prix pourraient s'avérer plus durables. De plus, d'autres facteurs structurels, en particulier la transition énergétique et les changements structurels chinois, laissent penser que les pressions désinflationnistes des décennies passées sont en train de disparaître. Au total, même si les taux d'inflation vont fortement diminuer en 2022 en raison d'importants effets de base, leur niveau d'atterrissage sera plus élevé que leur niveau d'avant-crise et pourrait s'avérer supérieur aux cibles des banques centrales.

La désorganisation post-Covid tire les prix à la hausse

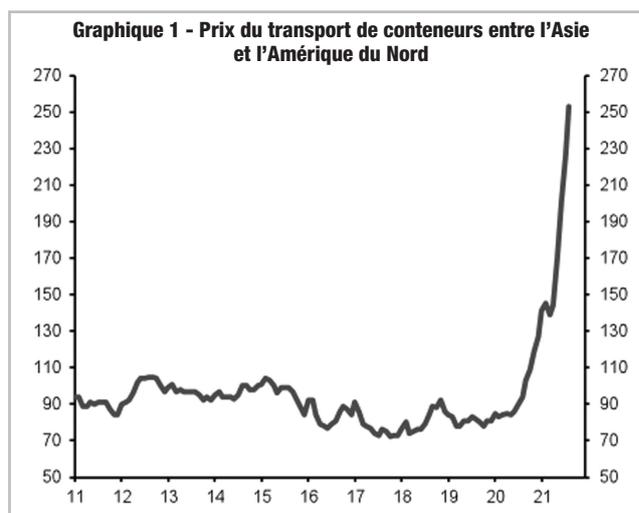
La crise économique liée au Covid a été très particulière avec des caractéristiques très différentes des crises économiques des dernières décennies ⁽¹⁾. La désorganisation globale qu'elle a générée a encore de multiples conséquences économiques, sociales, politiques et géopolitiques.

Concernant les conséquences économiques, la crise a provoqué un important choc d'offre. La perturbation des chaînes de valeur mondiales liée à des arrêts de production dans certains pays, associée à la vigueur de la reprise, a engendré des difficultés d'approvisionnement pour de nombreuses entreprises. Les prix du transport ont très fortement progressé depuis le début de l'année : l'indice Baltic Dry a plus que triplé et le prix du transport de conteneurs entre l'Asie et l'Amérique du Nord a doublé (graphique 1).

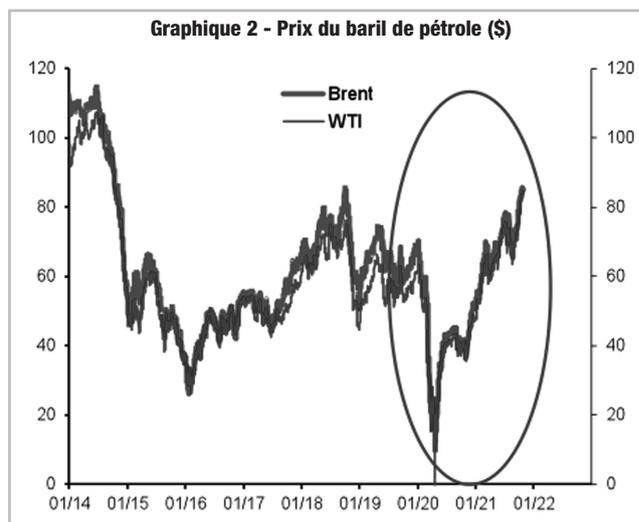
Les prix des matières premières ont également significativement augmenté dans la phase de reprise mais se sont quelque peu tassés cet été à l'exception notable des prix de l'énergie qui sont restés sur leur tendance haussière ces derniers mois. Les prix du pétrole ont maintenant largement dépassé leur niveau d'avant-crise, le prix du Brent étant de 25 % supérieur à son niveau de fin 2019 (graphique 2). Pour une multitude de raisons (vigueur de la demande, arrêt de centrales à charbon en Chine, aléas climatiques contraignant les énergies renouvelables en Europe, diminution de la production européenne de gaz et moindres livraisons de gaz russe, politiques environnementales, ...), les prix du gaz ont été multipliés par cinq depuis le début de l'année. Ces hausses de prix se sont répercutées sur les prix de l'électricité sur le marché européen (graphique 3) conduisant à une forte augmentation des factures d'énergie pour les ménages.

Les prix de nombreux biens et services ont également été affectés par la désorganisation post-Covid en raison des hausses des prix du transport et des prix des matières premières évoquées précédemment mais aussi par les contraintes sur l'offre face à une forte demande. Les difficultés d'approvisionnement ont pesé sur la production de biens, notamment dans le secteur automobile. Les entreprises doivent également faire face à des difficultés de recrutement qui limitent l'offre. Les prix des services se sont redressés après les baisses de prix liées à la fermeture des économies

(1) Cf. La Lettre du Financier Territorial de juillet 2021 : « Crise du Covid : quel bilan économique un an après ? »



Source : Bloomberg.

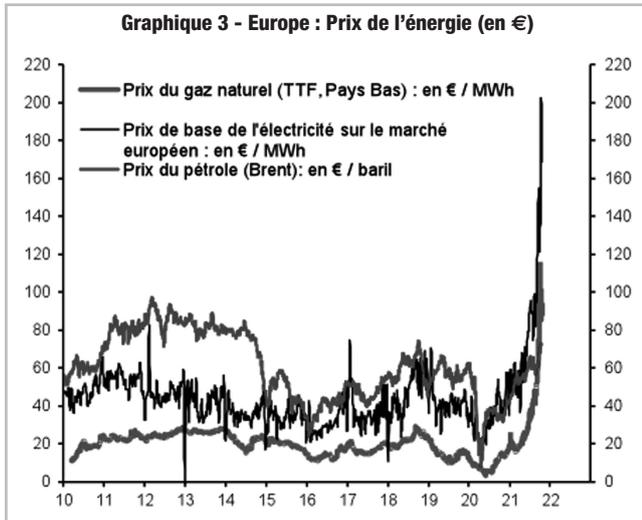


Source : Datastream.

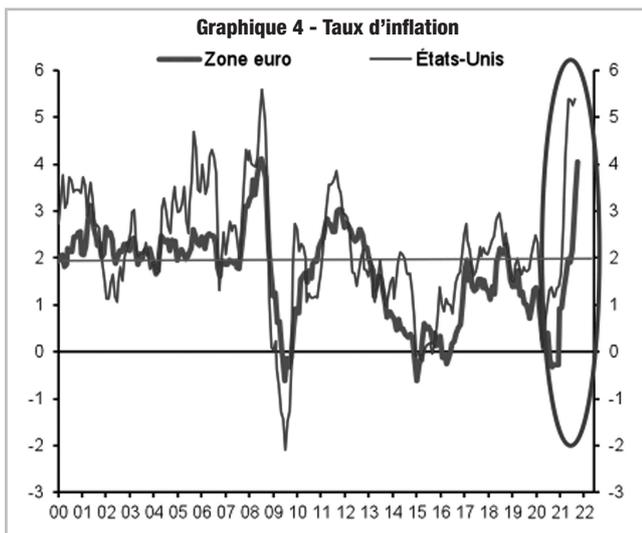
mais commencent aussi à être affectés par des contraintes d'offre (recrutement, passage de la hausse des prix d'inputs).

Au total, la désorganisation post-Covid a généré une forte poussée inflationniste dans la plupart des pays. Le taux d'inflation a dépassé 5 % cet été aux Etats-Unis et se maintient au-dessus de ce niveau à l'automne. Dans la zone euro, le taux d'inflation a atteint 4,1 % en octobre, un pic depuis 2008 (graphique 4). Des effets de base expliquent une partie de ces niveaux élevés - les taux d'inflation ayant été

très faibles à l'été 2020 - mais les prix sont clairement orientés à la hausse depuis quelques mois.



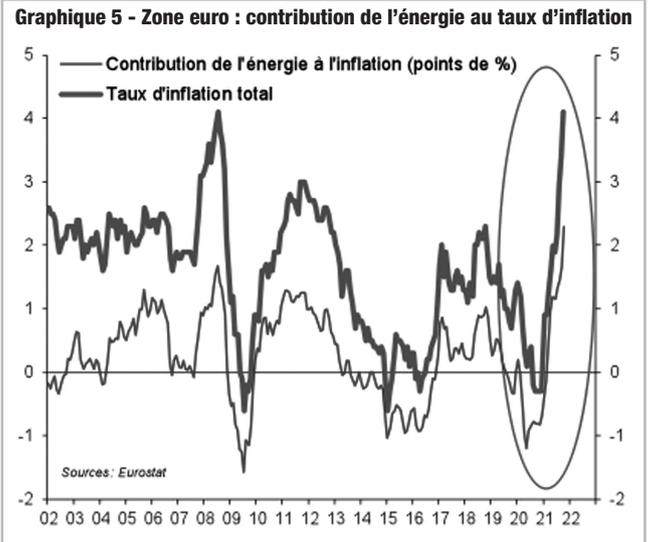
Source : Refinitiv, TTF, European Energy Exchange.



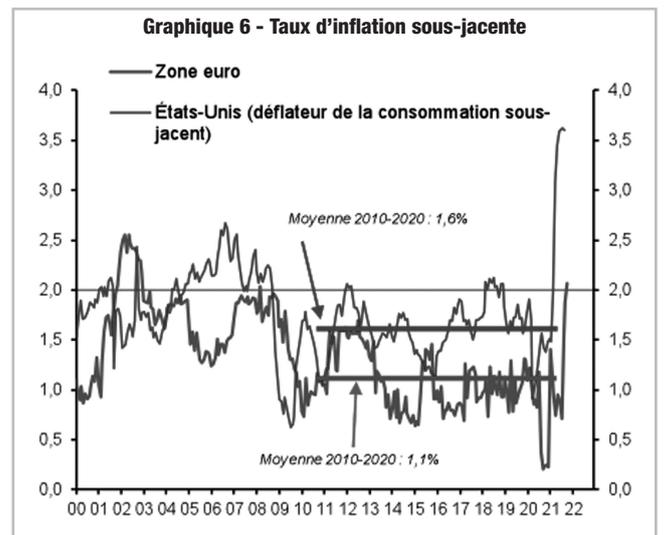
Source : BLS, Eurostat.

Si les contributions de l'énergie à l'inflation sont importantes, de l'ordre de 50 % dans la zone euro et de 30 % aux États-Unis (graphique 5), les hausses de prix affectent cependant de nombreux secteurs. En effet, les taux d'inflation sous-jacente (hors énergie et alimentation) sont en forte augmentation, atteignant 2,1 % en octobre dans la zone euro et 3,6 % en septembre aux États-Unis (déflateur de la consommation PCE) (graphique 6). Ainsi, la progression des prix ne se limite clairement pas aux prix de l'énergie, surtout aux États-Unis où même les loyers commencent à augmenter. Dans la zone euro, la hausse de l'inflation sous-jacente doit être cependant quelque peu nuancée, les effets des baisses puis de hausses de la TVA allemande ayant perturbé les statistiques. Mais même hors cet effet (environ 0,5 pt), les prix sont orientés à la hausse.

Étant donné l'évolution des prix de l'énergie en octobre et les effets de base, les taux d'inflation vont rester élevés en fin d'année 2021. Le taux d'inflation américain devrait rester proche de ses plus hauts et le taux d'inflation de la zone euro restera supérieur à 4 % dans les mois qui viennent.



Source : Eurostat.



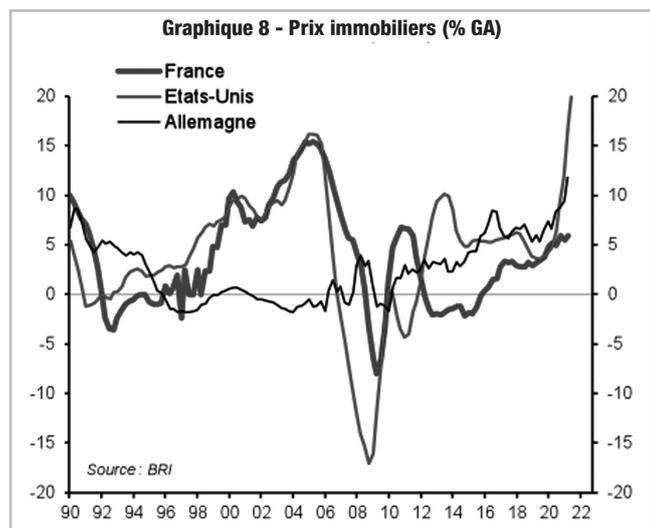
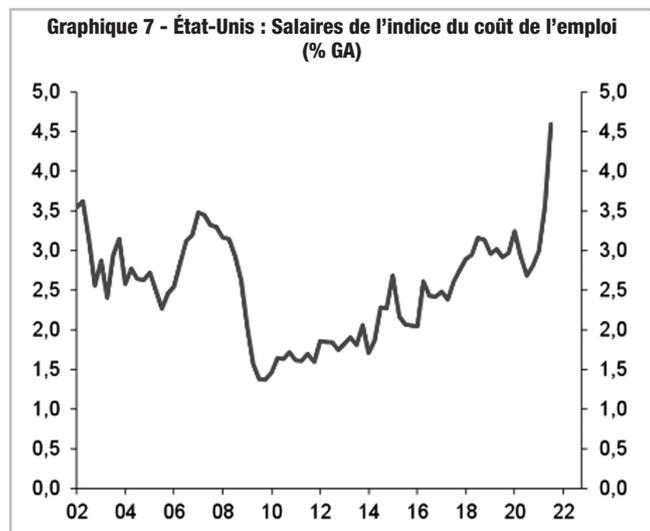
Source : BEA, Eurostat.

Inflation transitoire ou permanente ?

Cette poussée inflationniste liée à la désorganisation post-Covid pourrait être considérée comme transitoire, les désordres liés à la désorganisation étant appelés à disparaître dans un contexte de tassement de la demande après la phase de rattrapage.

Pourtant, les effets de la crise Covid sur l'inflation pourraient s'avérer plus durables qu'anticipés pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la désorganisation se poursuivant, les hausses de prix de production devraient se transmettre aux prix à la consommation. De plus, les tensions inflationnistes, renforcées par les difficultés de recrutement, pourraient également se transmettre aux salaires. Cela commence à être le cas aux États-Unis (graphique 7), un peu moins en Europe à ce stade. Ainsi, les effets de second tour deviennent de plus en plus probables. De plus, certaines des politiques mises en œuvre depuis la crise, notamment les politiques économiques expansionnistes, ont également des effets haussiers sur les prix. L'un des canaux est celui des prix immobiliers qui ont

fortement augmenté depuis la crise (graphique 8) et qui commencent à se transmettre aux loyers, en particulier aux Etats-Unis. Avec le changement de stratégie monétaire dans la zone euro, les prix à la consommation devraient dans le futur incorporer le coût des logements ce qui devrait renforcer l'inflation dans les périodes d'accélération des prix immobiliers.



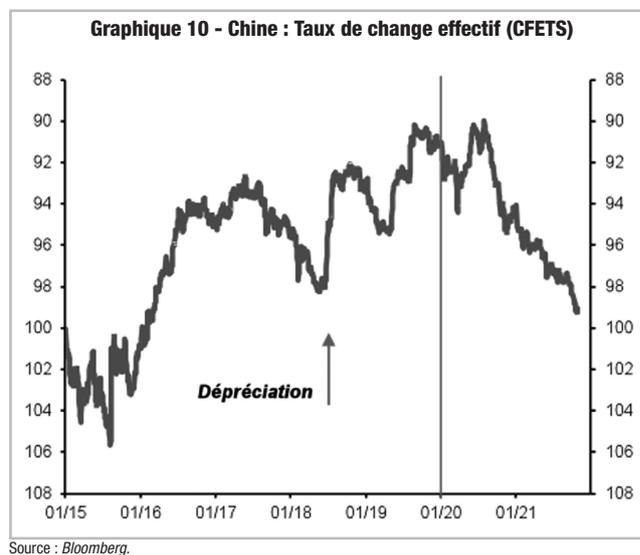
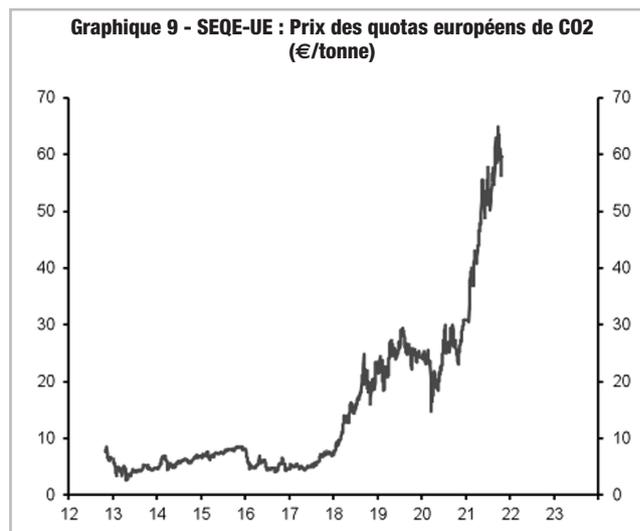
Outre ces effets liés à la désorganisation qui pourraient tirer les prix à la hausse plus durablement, d'autres facteurs plus structurels devraient également avoir un effet haussier sur les prix.

La transition énergétique va impliquer une forte hausse du prix du carbone dans les années qui viennent pour permettre la décarbonation des économies. Les prix des quotas-carbone européens ont plus que doublé depuis le début de l'année après les nouveaux engagements climatiques des grands états (graphique 9) : l'UE s'est engagée à réduire de 55 % ses émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 comparé au niveau de 1990 et a présenté des propositions pour y arriver « fit for 55 » ; les Etats-Unis ont également annoncé l'intention de réduire de 50 % leurs émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 (comparé à leurs émissions de 2005 ce qui correspond à une baisse de 43 % par rapport à 1990).

Enfin, la Chine s'est engagée à atteindre un pic d'émissions en 2030 ce qui va impliquer une modification importante de son mix énergétique qui est aujourd'hui dominé par le charbon (le charbon représente 62 % des ressources en énergie primaire chinoises).

Le tassement de la mondialisation et les changements structurels chinois vont également avoir des répercussions sur l'évolution des prix dans les grandes économies avancées. En particulier, la stabilisation puis le déclin de la population chinoise et son vieillissement vont réduire significativement le réservoir de main d'œuvre dans les années qui viennent. De plus, la Chine cherche aujourd'hui à renforcer son autonomie (« dual circulation ») et à améliorer la qualité de sa croissance en limitant les inégalités (« common prosperity ») ce qui suggère que les politiques mercantilistes reposant sur les exportations et la faiblesse du taux de change ne sont plus d'actualité (graphique 10). Cela marque un changement radical avec les politiques passées.

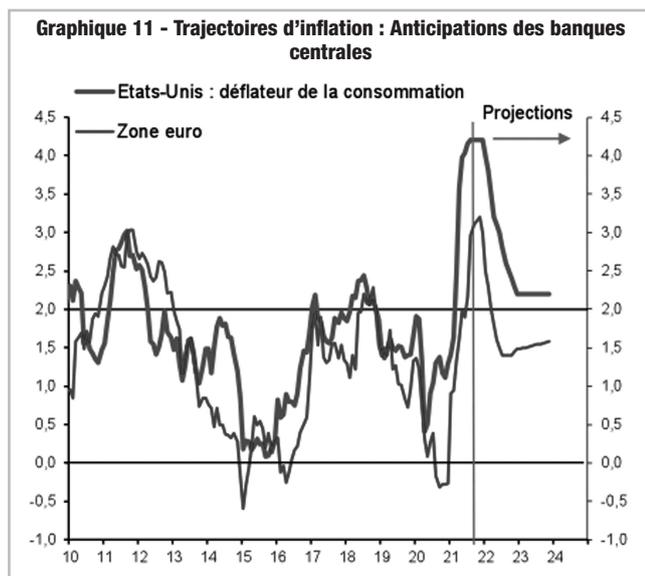
Ainsi après une période où le développement économique (et démographique) chinois a été un facteur désinflationniste pour le monde, cela ne sera vraisemblablement plus le cas dans la prochaine décennie.



Au total, plusieurs facteurs laissent penser que l'inflation pourrait être durablement plus élevée qu'avant crise. Les taux d'inflation vont fortement reculer au cours de l'année 2022 avec d'importants effets de base lorsque les augmentations des prix de l'énergie de 2021 « sortiront » des taux d'inflation. Toutefois, ils pourraient rester proches de 2 % dans la zone euro et largement supérieurs à 2 % aux Etats-Unis.

Les banques centrales retiennent pour l'instant l'hypothèse d'une inflation transitoire même si elles commencent à reconnaître que l'inflation s'avère beaucoup plus élevée que ce qu'elles anticipaient et que le caractère transitoire est plus durable que prévu. Leurs projections actuelles (septembre 2021), déjà caduques, supposent une forte baisse de l'inflation en 2022 (graphique 11) ce qui est très probable vu les effets de base mais toute la question est le point d'atterrissage du recul attendu : significativement au-dessus ou en-dessous de leur objectif de 2 % ?

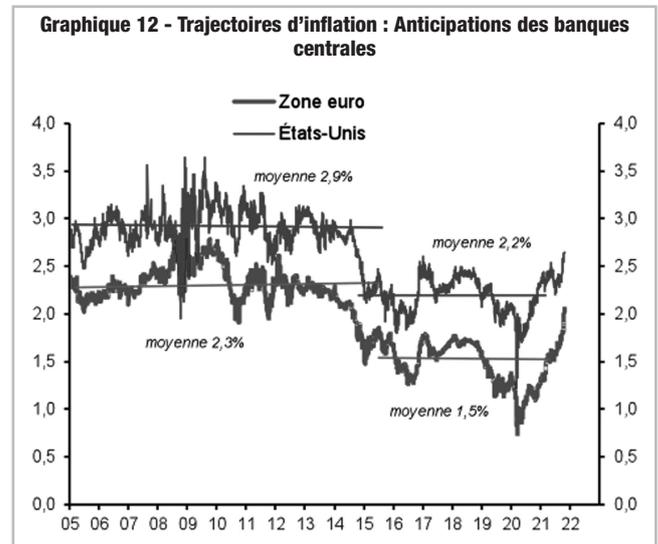
Les anticipations d'inflation des différents agents économiques ont fortement augmenté ces derniers mois. Sur les marchés, les anticipations d'inflation 5 ans à 5 ans dépassent désormais leurs niveaux d'avant crise et leur moyenne de la période 2015 -2019 (graphique 12). Si en modifiant leur stratégie monétaire, l'objectif de la Fed et de la BCE était d'ancrer les anticipations d'inflation à un niveau plus élevé, les niveaux atteints récemment pourraient commencer à leur poser des problèmes. En effet, une hausse supplémentaire de ces anticipations indiquerait que les marchés considèrent que l'inflation est plus persistante que ce qui est supposé par les banques centrales et serait donc le reflet d'une perte de crédibilité des banques centrales dans leur lutte contre l'inflation. D'ailleurs, les marchés anticipent des hausses de taux directeurs dès 2022 aux Etats-Unis et dans la zone euro. Si aux Etats-Unis, la projection médiane des fed funds de la Fed indique une hausse de taux en 2022, la BCE n'envisage pas d'augmentation de taux l'année prochaine. Les banques centrales semblent commencer à être « behind the curve ».



Source : Eurostat, BLS.

Le risque pour les banques centrales est que la hausse des taux d'inflation, en réduisant les revenus réels, ne conduise à une situation de stagflation, caractérisée par une croissance faible mais une inflation élevée. Or cette configuration est la

plus compliquée pour les banques centrales. Elles seraient alors confrontées au choix de remonter les taux pour rester crédibles dans leur lutte contre l'inflation (même si leur changement de stratégie monétaire leur donne plus de marge de manœuvre) ou d'accepter des taux d'inflation plus élevés au risque de laisser se développer une inflation plus difficilement maîtrisable.



Source : Bloomberg.

Conclusion

Les taux d'inflation ont fortement augmenté dans la plupart des pays. Les prix de l'énergie expliquent une part significative des hausses de prix mais les tensions inflationnistes concernent cependant de nombreuses autres composantes. Si les facteurs explicatifs de la poussée inflationniste récente peuvent sembler transitoires, ils pourraient toutefois devenir plus durables. Par ailleurs, des facteurs structurels pourraient également contribuer à maintenir les taux d'inflation à des niveaux plus élevés qu'avant crise.

Achevé de rédiger le 29 octobre 2021

Les taux se normalisent sur fond de craintes inflationnistes

Alors que la croissance et l'inflation repartent, les marchés sont volatils et s'attendent à une politique monétaire moins expansionniste, les Banques Centrales s'efforcent de communiquer pour indiquer qu'elles maintiendront le soutien à l'économie et rassurer les marchés sur les risques inflationnistes de ces prochains mois.

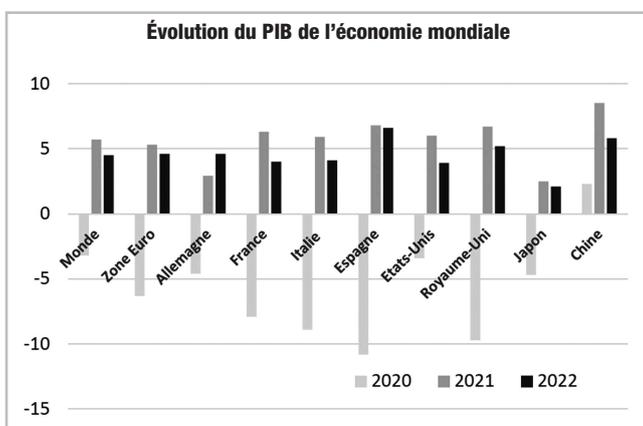
Les perspectives économiques mondiales rebondissent plus rapidement qu'escompté

Après une année 2020 frappée par la pandémie, les prévisions de croissance au niveau mondial pour l'année 2021 s'établissaient à 4,2 % en début d'année. Elles sont actuellement revues à 5,3 % par l'OCDE. Cette amélioration a été portée par la dynamique vaccinale dans beaucoup d'économies avancées, mais également par le plan massif de relance budgétaire des États-Unis. Pour 2022, la croissance anticipée du PIB mondial s'élève à 4,5 %. Malgré cela, fin 2022, le revenu mondial sera inférieur d'environ 3 000 milliards USD aux anticipations pré-crise, soit à peu près la taille de toute l'économie française.

Par ailleurs, la reprise mondiale reste inégale :

- Elle est dépendante de l'efficacité des programmes de vaccination et des politiques de santé publique ;
- De l'ampleur des aides publiques ;
- De la dépendance nationale à certains secteurs comme le tourisme ou les services.

Dans certains pays, la reprise est beaucoup plus rapide que dans d'autres. La Chine et les États-Unis ont retrouvé les niveaux de revenu par habitant pré-pandémiques rapidement. L'Europe devrait finir de se redresser, en grande partie, en 2022. Au Mexique et en Afrique du Sud, ce processus pourrait prendre encore quelques années.



Source : Bloomberg, FCL Gérer la Cité.

En France, la croissance du PIB 2021 est prévue à 6 % (et 4 % pour 2022) par le gouvernement dans le projet de loi de finances 2022, des niveaux assez proches du consensus des économistes.

	% d'évolution		PIB base 100 en 2019	
	2021	2022	2021	2022
PIB en volume				
PLF 2022	+ 6,0 %	+ 4,0 %	97,7	101,6
Banque de France (Sept 2021)	+ 6,3 %	+ 3,7 %	97,9	101,6
OFCE (Sept 2021)	+ 6,3 %	+ 4,0 %	97,9	101,9
INSEE (Sept 2021)	+ 6,2 %		97,9	
Com. Européenne (Juillet 2021)	+ 6,0 %	+ 4,2 %	97,7	101,8
OCDE (Mai 2021)	+ 5,8 %	+ 4,0 %	97,5	101,3

Source : PLF 2022, FCL Gérer la Cité.

Le retour du risque inflationniste inquiète les marchés

Le rattrapage de la consommation des ménages dans le monde ainsi que la reprise de l'activité des entreprises provoquent une surchauffe sans équivalent hors périodes de fin de guerre et des pressions sur les chaînes d'approvisionnement.

Aux États-Unis, l'inflation a atteint 5,4 % sur le troisième trimestre 2021, ce qui ne s'était plus vu depuis l'été 2008 et l'envolée du cours du pétrole. L'inflation dite « sous-jacente » (qui exclut l'énergie et l'alimentation) accélère aussi, sous la pression de la demande.

En Zone Euro, avec le rebond de la demande mondiale, les prix à la consommation ont assez nettement accéléré ces derniers mois et cette dynamique se poursuit au second semestre 2021. L'inflation globale augmenterait à 2,2 % en 2021 avant de baisser à 1,7 % en 2022 selon les dernières prévisions de la BCE.

En France, comme présenté ci-dessus, le rebond pourrait être proche de 2 % :

Inflation moyenne annuelle	2021	2022
PLF 2022	+ 1,5 %	+ 1,5 %
Banque de France (Sept 2021)	+ 1,8 %	+ 1,4 %
Com. Européenne (Juillet 2021)	+ 1,6 %	+ 1,2 %
OCDE (Mai 2021)	+ 1,4 %	+ 0,8 %

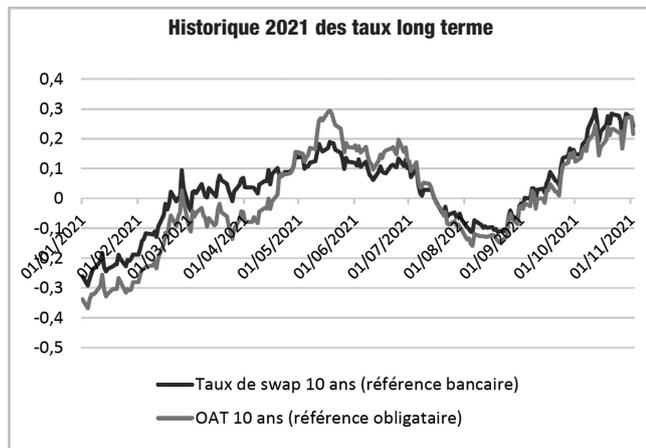
Source : PLF 2022, FCL Gérer la Cité.

Depuis quelques semaines, face au retour de l'inflation, les banques centrales ont dû réaffirmer leur volonté de maintenir les taux à un niveau bas pour soutenir la croissance. Malgré ces annonces, les marchés redoutent la sortie des programmes monétaire ultra expansionnistes, ce qui se traduit par une remontée des taux.

Les investisseurs anticipent désormais une hausse des taux de la BCE dès 2022 malgré les efforts déployés sa présidente

Christine Lagarde, pour rassurer le marché sur le risque de persistance de l'inflation au-delà des prochains mois.

Les références à 10 ans (swap et OAT) sont revenus en territoire positif pour atteindre le niveau de 0,20 % actuellement sur l'OAT 10 ans. Les taux ont été particulièrement volatils à la suite du discours de la BCE le jeudi 28 octobre qui a présenté une inflation supérieure aux attentes.



Source : Bloomberg, FCL Gérer la Cité.

Quel est le risque de hausse du Livret A en 2022 ?

• Comment fonctionne la mise à jour du taux du Livret A

Pour rappel, le taux dépendant notamment de l'Inflation et de l'€ster. Le taux du Livret A est calculé après arrondi au dixième de point le plus proche ou à défaut au dixième de point supérieur, au chiffre le plus élevé entre 0,50 % et la moyenne arithmétique entre :

- la moyenne semestrielle des taux à court terme en euros (€STER désormais) ;
- l'inflation en France mesurée par la moyenne semestrielle de la variation sur les douze derniers mois connus de l'indice INSEE mensuel des prix à la consommation, hors tabac, de l'ensemble des ménages.

La Banque de France calcule ce taux chaque année les 15 janvier et 15 juillet. Elle transmet le résultat du calcul au directeur général du Trésor. Lorsque le résultat du calcul conduit à modifier les taux, le directeur général du Trésor fait procéder à la publication des nouveaux taux au Journal officiel de la République française.

Des circonstances exceptionnelles peuvent conduire à ne pas appliquer la formule. Lorsque, à l'occasion de son calcul, la Banque de France estime que des circonstances exceptionnelles justifient une dérogation à l'application du nouveau taux calculé, le Gouverneur transmet l'avis et les propositions de taux de la Banque de France au ministre chargé de l'économie. Dans ces cas, le taux est maintenu à son niveau antérieur et le ministre chargé de l'économie examine l'opportunité de le modifier.

• Quelles sont les perspectives d'évolution pour 2022

Nous avons appliqué la formule au mois d'octobre, c'est à dire sur la moyenne de l'€ster et de la moyenne du taux de croissance annuelle de l'inflation de Avril à Septembre. Cela entraîne un maintien du taux du Livret A à 0,50 %.

Si nous nous projetons maintenant sur le prochain fixing de février 2022 qui sera calculé en janvier 2022, nous faisons l'hypothèse raisonnable d'un maintien du niveau de l'€ster et de l'inflation sur les niveaux actuels. La moyenne sur 6 mois de l'inflation augmentant, la formule du taux du Livret A augmente également. Ainsi, la formule de taux ressort à 0,65 % à fin janvier 2022. Les nouvelles modalités de calcul de taux du Livret A prévoient un arrondi à 0,10 % et non plus à 0,25 %. Le taux du Livret A pourrait donc augmenter jusqu'à 0,70 %.

Le tableau ci-dessous présente l'historique de l'inflation et de l'€ster ainsi qu'une simulation jusqu'en janvier 2022 afin de simuler le Livret A en début d'année 2022 :

Mois	Type de donnée	€ster	Inflation	Livret A
Janvier	Simulation			0,65
Décembre	Simulation	- 0,57	2,09	0,59
Novembre	Simulation	- 0,57	2,09	0,53
Octobre	Simulation	- 0,57	2,09	0,50
Septembre	Réel	- 0,57	2,09	0,50
Août	Réel	- 0,57	1,79	0,50
Juillet	Réel	- 0,57	1,06	0,50
Juin	Réel	- 0,56	1,38	
Mai	Réel	- 0,56	1,34	
Avril	Réel	- 0,57	1,15	
Mars	Réel	- 0,56	1,00	
Février	Réel	- 0,56	0,30	
Janvier	Réel	- 0,56	0,29	

Source : PLF 2022, FCL Gérer la Cité.

• Quel est le risque d'un arbitrage gouvernemental pour circonstances exceptionnelles ?

Jusqu'à présent, l'arbitrage gouvernemental a plutôt servi à préserver le taux de rémunération de l'épargne des Français et non à bonifier le coût de financement des emprunteurs. Dans le contexte actuel de campagne électorale présidentielle et de focus sur le pouvoir d'achat des Français, il est probable que le gouvernement applique la formule avec augmentation de la rémunération de l'épargne.

Attention toutefois au lobbying de la BCE qui ne soutient pas cette mesure allant à l'encontre de sa politique monétaire, avec un taux de dépôts à - 0,50 %. Bercy souhaite également que l'épargne des Français serve à la consommation et l'investissement ne verra pas d'un bon œil l'augmentation de la rémunération de l'épargne.

La politique de gestion de dette dans un contexte de hausse des taux

Quels taux d'intérêts retenir dans vos prévisions budgétaires ? Les marchés s'attendent à une hausse des taux tandis que les Banques Centrales envisagent de poursuivre le soutien à l'économie avec une normalisation de la politique monétaire très progressive. Dans ce contexte, quelles hypothèses retenir pour construire votre budget 2022 et mettre à jour votre prospective ?

• Au niveau des taux monétaires :

Les anticipations de taux variables demeurent très basses avec des perspectives de taux négatifs sur la durée de l'ensemble des mandats des collectivités.

Il convient toutefois de conserver une marge de prudence importante dans les prévisions de taux pour l'élaboration de prospectives financières. Bien que dans le contexte de taux actuel, les anticipations de taux variables atteignent des niveaux négatifs très bas, le taux de dépôt de la BCE (actuellement à - 0,50 %) joue un rôle de taux plancher sur les taux effectifs. Il est donc opportun de conserver des anticipations de taux au-dessus du taux de dépôt de la BCE ainsi qu'une marge de prudence.

Exemple de prévisions sur taux variables à retenir dans le cadre d'une prospective (avec marge de prudence) (voir tableau 1).

• Du côté des prévisions de taux long terme :

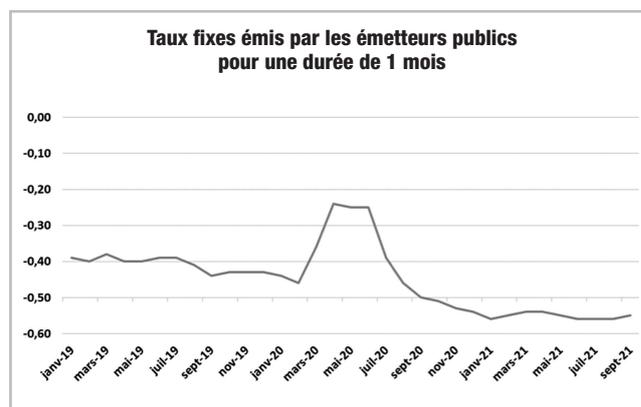
Les conditions financières sur la partie longue de la courbe des taux ont progressé depuis l'été avec un taux de swap 10 ans à 0,25% actuellement. La volatilité des taux long terme est bien plus importante que celle des taux court terme avec des mouvements de marché moins prévisibles.

Il convient de prendre en compte une marge de prudence importante dans le cadre d'une prospective budgétaire sur plusieurs exercices (voir tableau 2).

Le succès du marché des NeuCP en 2021

• Une amélioration des conditions de financement persistante ...

Les conditions du marché des titres négociables à court terme (NEU CP) continuent d'offrir un mode de financement au coût très limité pour les collectivités détentrices d'une notation court terme. Avec une courbe des taux en territoire négatif depuis plusieurs années, les collectivités ont généré des produits financiers conséquents. Le taux moyen d'émission de janvier à septembre 2021 est de - 0,55 %.



Source : Bloomberg, FCL Gérer la Cité.

Tableau 1

		2021	2022	2023	2024	2025	2026
Eonia / TAG / TAM	Anticipations moyennes	- 0,45	- 0,48	- 0,43	- 0,36	- 0,26	- 0,18
	Marge de sécurité	0,20	0,30	0,35	0,40	0,45	0,50
	Taux pour prospective	- 0,25	- 0,18	- 0,08	0,04	0,19	0,32
Euribor	Anticipations moyennes	- 0,46	- 0,43	- 0,37	- 0,25	- 0,23	- 0,21
	Marge de sécurité	0,20	0,30	0,35	0,40	0,45	0,50
	Taux pour prospective	- 0,26	- 0,13	- 0,02	0,15	0,22	0,29

Source : PLF 2022, FCL Gérer la Cité.

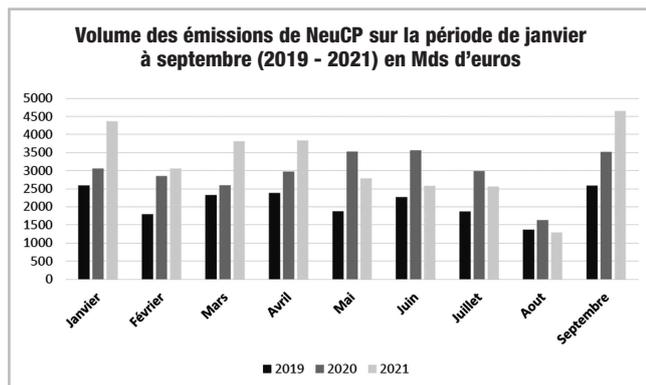
Tableau 2

		2021			2022			2023		
Durée		15	20	25	15	20	25	15	20	25
Bancaire 15 - 25 ans	Taux d'emprunt	1,27 %	1,49 %	1,68 %	1,62 %	1,84 %	2,03 %	1,73 %	1,92 %	2,11 %
	dont taux de marché (y compris marge de sécurité)	0,67 %	0,79 %	0,88 %	1,02 %	1,14 %	1,23 %	1,13 %	1,22 %	1,31 %
	dont marge bancaire	0,60 %	0,70 %	0,80 %	0,60 %	0,70 %	0,80 %	0,60 %	0,70 %	0,80 %

Source : PLF 2022, FCL Gérer la Cité.

• ... Qui dopent les volumes d'émissions des collectivités en 2021

Le dynamisme du marché se reflète dans la hausse des volumes émis sur la période de janvier à septembre en 2021 par rapport aux années précédentes (+ 8 % par rapport à 2020, + 52 % par rapport à 2019). A ce jour, on peut estimer que le volume constaté en 2020 de 35 852 Mds d'euros émis sera dépassé en 2021. Ce volume était déjà un record l'année dernière.



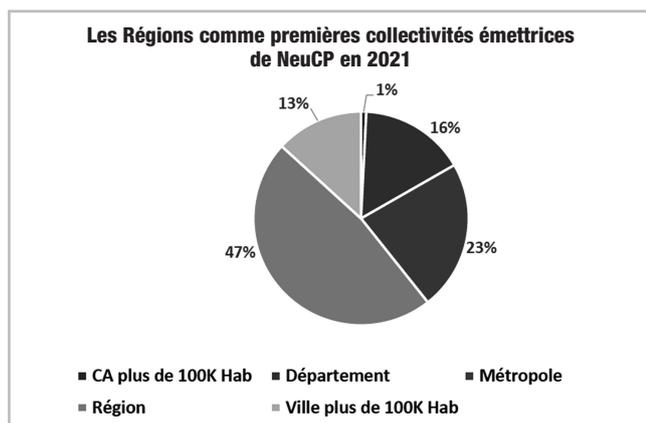
Source : FCL Gérer la Cité.

L'augmentation du recours au marché des NeuCP se traduit également dans l'encours des collectivités émettrices pour des durées moyennes d'émissions de plus en plus longue (environ 56 jours en 2021 contre 26 en 2014).

• Un marché encore largement composé par les collectivités de grandes « tailles »

Si la liste des collectivités locales émettrices s'est allongée en 2021 avec l'entrée du Département des Bouches-du-Rhône, le marché des NeuCP reste avant tout composé par les Régions. Néanmoins, cette composition tend à évoluer avec :

- une part des Régions qui diminue, jusqu'en septembre 2021, leurs émissions représentent 47,5 % du marché contre 52 % en 2020 (71 % en 2019),
- un poids des Métropoles accru, jusqu'en septembre 2021, leurs émissions représentent 23 % du marché contre 20 % en 2020 (6 % en 2019),



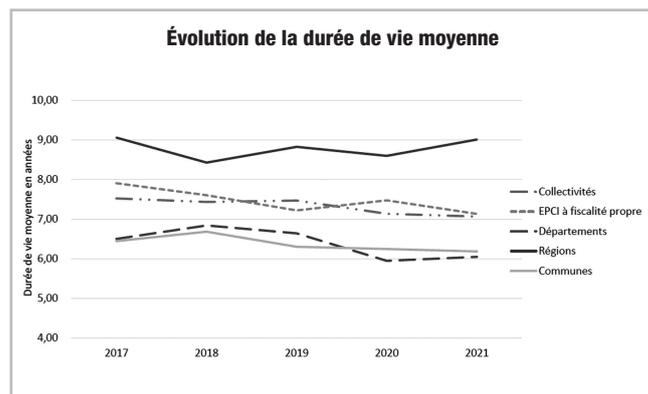
Source : FCL Gérer la Cité.

- un poids des Villes de plus de 100 000 habitants en hausse, jusqu'en septembre 2021, leurs émissions représentent 13 % contre 11 % en 2020 (3 % en 2019).

Evolution de la durée de vie moyenne de l'encours de dette des collectivités

Nous observons un léger recul de la Durée de Vie Moyenne (DVM) de l'encours de dette global des collectivités depuis plusieurs exercices. Elle passe de 7,6 ans en 2017 à 7 ans en 2021. Pour rappel, la DVM est la durée moyenne que peut prendre une collectivité pour rembourser le capital restant dû de sa dette compte tenu de l'échéancier de remboursement de chaque emprunt. Par exemple, une obligation in fine sur 10 ans aura une DVM de 10 ans alors qu'un emprunt bancaire amortissable sur 10 ans aura une DVM de 5 ans.

La légère baisse de la DVM s'explique principalement par un effet volume avec une tendance à la baisse des volumes empruntés par les collectivités jusqu'en 2020. De 2020 à 2021 la DVM s'est stabilisée.



Source : Enquête dette FCL Gérer la Cité.

Nous observons des profils d'amortissement de dette hétérogènes en fonction des collectivités.

Les collectivités de grande taille présentant d'importants besoins d'emprunt ont tendance à augmenter la durée de leurs financements et à accroître leur DVM. Nous observons les collectivités de grande taille rechercher des financements amortissables sur des durées de 20 ans voire 25 ans ou des émettre des obligations sur des maturités in fine supérieures à 15 ans. Dans le contexte de marché actuel, l'allongement de la durée de la dette permet de limiter les contraintes d'amortissement en prospective tout en limitant le surcoût lié à l'allongement.

Cette tendance s'observe auprès des Régions qui présentent une progression de leur DVM de 8,7 ans à 9 ans en 2021 et auprès des Département (dans une moindre ampleur).

Les collectivités de taille plus réduite et n'ayant pas accès à l'obligataire restent plus prudentes en optant pour des financements sur des durées de 15 ans amortissable voire 20 ans.

Estimation des pénalités de remboursement anticipé de type actuarielles dans un contexte de remontée de taux

• Retour sur le principe d'indemnité de remboursement anticipé actuarielle

Afin de pouvoir proposer aux collectivités des indexations à taux fixe, les établissements financiers peuvent être amenés à mettre en place des opérations de couverture de taux qu'ils doivent soit déboucler soit continuer à honorer si la collectivité rembourse son prêt par anticipation.

Pour les collectivités souhaitant rembourser par anticipation leurs contrats à taux fixe, les établissements financiers mettent en place des dispositifs d'indemnités de remboursement anticipé actuarielles. Ce mécanisme permet aux établissements de recevoir une soulte (qui compense la perte de leurs contrats de couverture).

Le montant de l'indemnité actuarielle varie en fonction des conditions de marché :

- En période de baisse des taux, les indemnités de remboursement anticipé peuvent s'avérer très pénalisantes. Schématiquement, une indemnité actuarielle revient pour une collectivité à payer lors de son remboursement anticipé un montant proche des intérêts qu'elle aurait dû payer dans tous les cas sur la durée résiduelle du prêt.
- En revanche, en période de hausse de taux, dans certaines formules de calcul, les indemnités peuvent s'avérer nulles.

• Exemple de calcul d'une indemnité actuarielle basée sur le taux de rendement de l'OAT

- Prenons le cas d'un emprunt dont la méthode de calcul est la suivante :

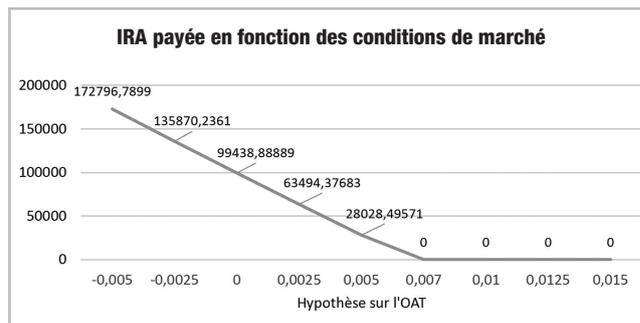
Les échéances (intérêt et amortissement) sont actualisées sur la base de facteurs d'actualisation correspondant à chaque date de paiement d'échéance. Le taux d'actualisation retenu est alors le taux de rendement de l'OAT dont la durée résiduelle est la plus proche de la durée de vie moyenne à la date de remboursement anticipé du contrat. L'indemnité ne peut être négative.

- Le contrat a été souscrit le 04/10/2021 :
Taux fixe 0,70 % - amortissement constant sur 15 ans - Nominal de 10 M€.

Il est intéressant de calculer la variation du montant de l'indemnité de remboursement anticipé à une date donnée (dans notre exemple, nous prenons un remboursement anticipé au 04/10/2030 en fonction du niveau de l'OAT).

- Lorsque le niveau de l'OAT est supérieur au taux d'intérêt du prêt l'indemnité est nulle.
- Plus le niveau de l'OAT est inférieur au taux d'intérêt du prêt, plus l'indemnité est coûteuse.

Par conséquent, sur ce type d'emprunt à taux fixe, une

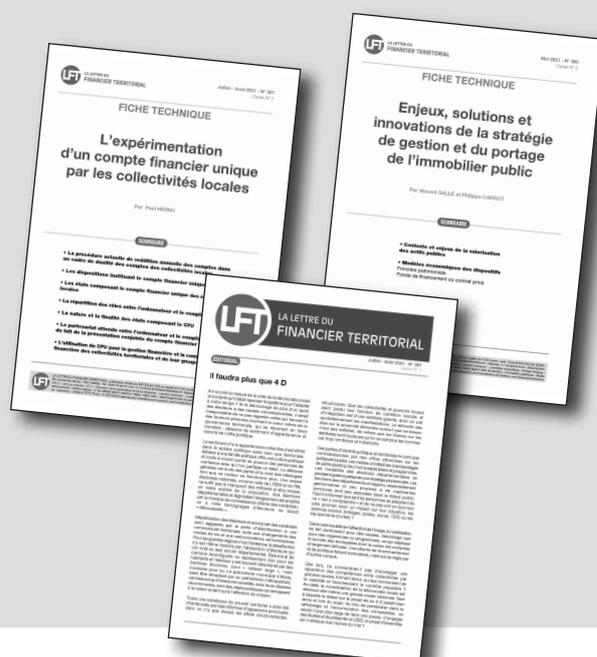


Source : FCL Gérer la Cité.

L'expertise financière de votre collectivité territoriale

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

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



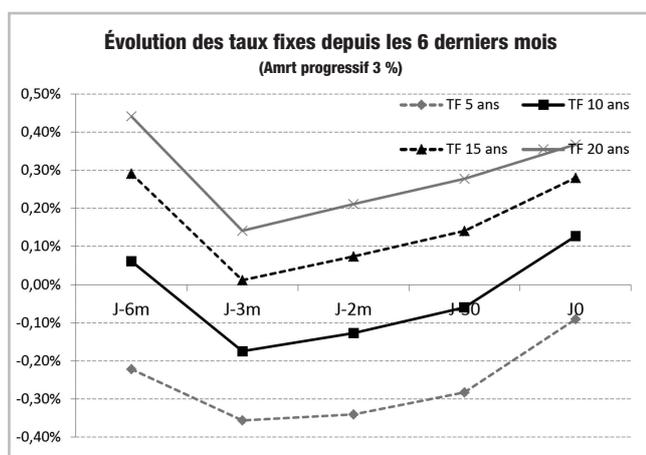
collectivité ayant obtenu un taux fixe dans une fenêtre de marché plus performante que lors du remboursement anticipé peut se voir appliquer une indemnité de remboursement nulle.

Ainsi, les collectivités présentant des besoins de désendettement importants sans recours à l'emprunt dans les années à venir peuvent cibler ce type de financement même s'ils présentent des pénalités actuarielles.

Statistiques

Cotisations taux fixes de durée résiduelle			
	Départ Immédiat		
	PR 3 %	PR 5 %	Constant
5 ans	0 %	- 0,09 %	- 0,10 %
10 ans	0,13 %	0,14 %	0,12 %
15 ans	0,28 %	0,29 %	0,26 %
20 ans	0,37 %	0,38 %	0,35 %
25 ans	0,41 %	0,42 %	0,39 %
30 ans	0,41 %	0,41 %	0,39 %
Départ dans 6 mois			
	PR 3 %	PR 5 %	Constant
5 ans	0,02 %	0,03 %	0,02 %
10 ans	0,21 %	0,22 %	0,20 %
15 ans	0,34 %	0,35 %	0,33 %
20 ans	0,41 %	0,42 %	0,40 %
25 ans	0,44 %	0,45 %	0,43 %
30 ans	0,43 %	0,44 %	0,43 %
Départ dans 1 an			
	PR 3 %	PR 5 %	Constant
5 ans	0,11 %	0,11 %	0,11 %
10 ans	0,28 %	0,29 %	0,27 %
15 ans	0,40 %	0,40 %	0,38 %
20 ans	0,45 %	0,46 %	0,44 %
25 ans	0,47 %	0,48 %	0,46 %
30 ans	0,46 %	0,46 %	0,45 %

Source : FCL Gérer la Cité.



Source : FCL Gérer la Cité.

Relative stabilité des délais de paiement en 2020

L'observatoire des délais de paiement a publié le 29 septembre 2021 le rapport annuel 2020 sur les délais de paiement ⁽¹⁾. En métropole, le délai de paiement diminue sur l'ensemble des collectivités locales, à l'exception de la collectivité territoriale unique de Corse.

Globalement, la proportion des collectivités locales dépassant le délai de paiement réglementaire a diminué entre 2019 et 2020.

Les délais de paiement

Le tableau 19 qui figure ci-après présente les délais globaux de paiement dans le secteur public local ⁽²⁾ et hospitalier en métropole.

Pour les communes, le délai de paiement est ainsi passé de 20,2 jours en 2019 à 19,2 jours en 2020. Le délai de paiement des départements a également baissé, passant de 23,1 jours à 20,3 jours en un an. Celui des régions suit la même tendance à l'amélioration en diminuant de 5,5 jours entre 2019 et 2020. Les groupements à fiscalité propre connaissent également une amélioration de leur délai de paiement, celui-ci s'établissant à 21,7 jours en 2020 contre 24,4 jours en 2019.

A contrario, la collectivité territoriale unique de Corse voit son délai de paiement moyen s'allonger, passant de 18,6 jours en 2019 à 28,8 jours en 2020, notamment suite au changement de son système d'information intervenu au tout début de la crise sanitaire.

Toutes catégories de collectivités et d'établissements publics locaux et hospitaliers confondues, le délai de paiement des comptables du secteur public local et hospitalier reste à un niveau quasi identique à 2019, pour s'établir à 6,8 jours en 2020.

En 2020, 93 % des paiements ont été effectués dans le délai réglementaire d'intervention des comptables publics de 10 jours, toutes catégories de collectivités et d'établissements publics locaux confondues. Le taux de paiement à 10 jours est toutefois en léger recul puisqu'il atteignait 95,65 % en 2019, (voir tableau 1 page 16).

Entre 2019 et 2020, le délai de paiement en outre-mer a augmenté de 4,5 jours pour atteindre 62,1 jours au 31 décembre 2020 (voir tableau 2 page 16). Il suit ainsi la progression également observée en métropole mais demeure à un niveau bien supérieur aux moyennes métropolitaine (28,1 jours) et nationale (28,7 jours), ainsi qu'au délai global de paiement réglementaire maximal (30 jours dans le secteur public local et 50 jours dans le secteur hospitalier).

(1) Le rapport peut être téléchargé à l'adresse : https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/odp_2020.pdf.

(2) De même que pour la sphère étatique, les délais de paiement sont encadrés par le Code de la commande publique. Le délai de paiement réglementaire est fixé à 30 jours en application de l'article R. 2192-10 du Code de la commande publique. Conformément à l'article 12 du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique, ce délai de paiement est réparti entre ordonnateur (acheteur public local) et le comptable public (DGFIP). L'ordonnateur dispose ainsi de 20 jours pour assurer l'ensemble des tâches administratives relatives à la réception et l'enregistrement de la facture, ainsi que la transmission de l'ordre de payer au comptable. Ce dernier doit alors effectuer l'ensemble de ses contrôles, notamment au regard de la validité de la dette et du caractère libératoire du paiement, puis initier le règlement bancaire sous dix jours.

Les dépassements de délai réglementaire

En 2020, 4,6 % des communes ont dépassé le seuil réglementaire de 30 jours. Le taux de dépassement augmente avec la taille de la commune : seulement 2,9 % des communes de moins de 500 habitants ont dépassé le délai de paiement réglementaire contre 34,9 % des communes de 50 000 à 99 999 habitants. Les communes de plus de 100 000 habitants font exception à cette tendance avec un taux de dépassement de 17,5 % (voir tableau 3 page 17).

Comparés à 2019, deux fois moins de régions et de départements ont connu un dépassement du délai réglementaire. Seules deux régions et huit départements ont ainsi franchi le seuil de 30 jours en 2020. De même, près de neuf groupements à fiscalité propre sur dix ont maintenu un délai de paiement moyen inférieur à 30 jours.

Les actions de la DGFIP afin de maîtriser les délais de paiement dans les secteurs publics local et hospitalier

La lutte contre les retards de paiement dans la dépense publique locale et hospitalière passe par l'amélioration du délai de paiement du comptable mais également par l'accompagnement des services ordonnateurs pour qu'ils progressent de leur côté.

À ce titre, la DGFIP appuie la mise en place d'engagements partenariaux ou de conventions de services comptables et financiers entre ordonnateurs et comptables. Ceux-ci peuvent également définir des délais d'intervention spécifiques sur le modèle fixé par l'arrêté du 20 septembre 2013 relatif au délai de règlement conventionnel.

La lutte contre les retards de paiement dans la dépense publique locale et hospitalière passe par l'amélioration du délai de paiement du comptable mais également par l'accompagnement des services ordonnateurs pour qu'ils progressent de leur côté.

À ce titre, la DGFIP appuie la mise en place d'engagements partenariaux ou de conventions de services comptables et financiers entre ordonnateurs et comptables. Ceux-ci peuvent également définir des délais d'intervention spécifiques sur le modèle fixé par l'arrêté du 20 septembre 2013 relatif au délai de règlement conventionnel.

De surcroît, la DGFIP a entrepris une réorganisation de son offre de service aux collectivités locales avec la mise en place

Tableau 1 - Délais globaux de paiement dans le secteur public local et hospitalier en métropole (2019 - 2020) (en jours)

	Moyenne		Médiane		Dernier décile ^d	
	DGP 2019	DGP 2020	DGP 2019	DGP 2020	DGP 2019	DGP 2020
Régions	29,4	23,9	27,6	19,7	43,9	42,2
Départements	23,1	20,3	19,9	18,3	33,7	30,0
Communes	20,2	19,2	12,6	12,2	24,8	24,0
<i>de moins de 500 habitants</i>	13,0	12,6	11,1	10,8	21,5	20,9
<i>de 500 à 3999 habitants</i>	16,0	15,5	13,5	12,9	24,9	24,4
<i>de 4 000 à 9999 habitants</i>	21,2	20,4	19,0	18,0	32,5	31,4
<i>de 10 000 à 49 999 habitants</i>	26,7	25,5	23,9	22,7	39,9	39,2
<i>de 50 000 à 99 999 habitants</i>	30,5	27,4	27,9	25,0	50,7	43,6
<i>de plus de 100 000 habitants</i>	29,1	25,8	24,5	21,1	45,1	38,2
CTU (Corse)	18,6	28,8	18,6	28,8	18,6	28,8
Groupements à fiscalité propre	24,4	21,7	18,6	17,7	33,6	30,3
<i>dont communautés de communes (dès 15 000 habitants)</i>	20,0	18,8	16,8	15,9	29,6	27,9
<i>dont communautés d'agglomérations (dès 50 000 habitants)</i>	29,9	25,5	25,7	22,7	41,4	36,0
<i>dont communautés urbaines (dès 250 000 habitants)</i>	26,9	22,7	23,2	19,5	42,8	34,5
<i>dont métropoles (dès 500 000 habitants)</i>	29,1	24,2	29,9	24,0	42,8	33,6
Offices publics de l'habitat	26,5	24,2	26,5	22,2	51,2	53,1
EPS dont les recettes sont comprises entre	51,8	55,1	40,2	41,8	74,5	87,9
0 et moins de 20 millions d'euros	41,4	47,9	32,7	34,9	63,1	69,8
20 et moins de 70 millions euros	56,3	65,5	45,7	47,0	86,3	132,4
70 et moins de 150 millions euros	58,9	60,5	48,4	45,7	86,8	114,4
de plus de 150 millions d'euros ^{a)}	49,0	48,5	47,2	48,0	63,2	71,6
Toutes catégories^{b)}	27,4	28,1	15,1	14,4	36,9	36,3

a) Y compris AP-HP uniquement pour le calcul de la moyenne.

b) Y compris catégories non détaillées (établissements sociaux et médico-sociaux – ESMS, services publics industriels et commerciaux – SPIC, budgets administratifs, eau et assainissement, syndicats, etc.).

c) 10 % des factures qui sont payées les plus tard.

Note : Le délai global de paiement (DGP) est le délai moyen entre la date de réception par la collectivité de la demande de paiement (facture), lorsqu'elle est renseignée par l'ordonnateur, et la date de paiement par le comptable de chacune des lignes de mandats ou hors mandats correspondant à des subventions, à des mandats d'ordre ou à des mandats de paie. La définition retenue est celle du Code des marchés publics.

Source : Infocentre DGFIP Delphes.

Tableau 2 - Délais globaux de paiement dans le secteur public local et hospitalier en métropole et en outre-mer (2019 - 2020) (en jours)

	Moyenne		Médiane		Dernier décile ^{a)}	
	DGP 2019	DGP 2020	DGP 2019	DGP 2020	DGP 2019	DGP 2020
Métropole	27,4	28,1	15,1	14,4	36,9	36,3
Outre-mer	57,6	62,1	41,5	40,0	135,0	155,4
National	27,9	28,7	15,2	14,5	37,3	36,9

a) 10 % des factures qui sont payées les plus tard.

Note : Cf. tableau 19.

Source : Infocentre DGFIP Delphes.

Tableau 3 - Dépassement du délais global de paiement réglementaire dans le secteur public local et hospitalier (2019 - 2020)
(en nombre de dépassements, par en %)

	2019			2020		
	En nombre	% des collectivités	Nombre total	En nombre	% des collectivités	Nombre total
Collectivités et établissements publics locaux soumis à un délai de 30 jours						
Régions	4	33,3	12	2	16,7	12
Départements	17	18,1	94	8	8,5	94
Communes	1 800	5,2	34 732	1 599	4,6	34 819
<i>de moins de 500 habitants</i>	556	3,1	18 166	532	2,9	18 147
<i>de 500 à 3 999 habitants</i>	704	5,1	13 853	620	4,4	13 957
<i>de 4 000 à 9 999 habitants</i>	253	14,5	1 748	217	12,4	1 746
<i>de 10 000 à 49 999 habitants</i>	238	28,2	843	193	22,8	846
<i>de 50 000 à 99 999 habitants</i>	38	46,3	82	29	34,9	83
<i>de plus de 100 000 habitants</i>	11	27,5	40	7	17,5	40
CTU (Corse)	0	0,0	1	0	0,0	1
Groupements à fiscalité propre	177	14,3	1 242	127	10,3	1 238
<i>dont communautés de communes (dès 15 000 habitants)</i>	94	9,4	1 001	70	7,0	998
<i>dont communautés d'agglomérations (dès 50 000 habitants)</i>	69	33,7	205	48	23,6	203
<i>dont communautés urbaines (dès 250 000 habitants)</i>	3	23,1	13	2	14,3	14
<i>dont métropoles (dès 500 000 habitants)</i>	11	47,8	23	7	30,4	23
Offices publics de l'habitat	30	38,0	79		0,0	71
Collectivités et établissements publics locaux soumis à un délai de 50 jours						
EPS dont les recettes sont comprises entre	239	29,8	802	257	32,6	788
0 et moins de 20 millions d'euros	74	18,2	407	95	24,3	391
20 et moins de 70 millions euros	81	39,9	203	83	41,1	202
70 et moins de 150 millions euros	55	45,1	122	44	41,1	107
de plus de 150 millions euros	29	41,4	70	28	31,8	88

Note : Le délai global de paiement réglementaire est de 30 jours pour les collectivités locales et de 50 jours pour les établissements publics de santé.

Source : Infocentre DGFIP Delphes.

du nouveau réseau de proximité. La création de services de gestion comptable d'une taille significative, et dédiés exclusivement à la gestion comptable et financière des collectivités locales, contribue à la professionnalisation des services et permettra un traitement plus efficace des dépenses.

La généralisation des procédures de dématérialisation de bout en bout de la chaîne de la dépense facilite les échanges et contribue également à améliorer les délais de paiement. De même, la rationalisation des procédures de contrôle de la dépense au travers du contrôle hiérarchisé de la dépense et du contrôle allégé en partenariat permet de diminuer les délais de paiement, au même titre que la modernisation des moyens de paiement.

De plus, les spécificités en outre-mer mais aussi la crise sanitaire liée à la Covid-19 ont nécessité la mise en place de mesures dédiées afin de maîtriser les délais de paiement et ainsi soutenir les entreprises.

Le patrimoine économique national en 2020

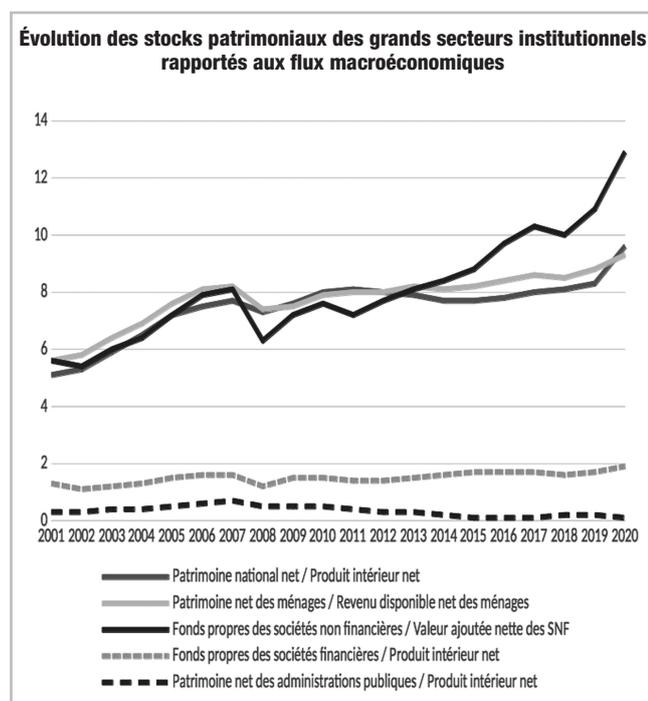
Fin 2020, du fait de la dégradation de son patrimoine financier, le patrimoine des administrations publiques décroît de 39,9 %, après une augmentation de 8,9 % en 2019. Il s'élève alors à 189 milliards d'euros ⁽¹⁾.

Le patrimoine financier net des administrations publiques s'établit à - 2 178 milliards d'euros en 2020, après - 1 919 milliards d'euros en 2019. Le total des actifs financiers des administrations publiques progresse plus rapidement en 2020 qu'en 2019 (+ 14,1 %, après + 5,8 %). En particulier, les placements en numéraire et dépôts s'accroissent nettement (+ 61,2 %, après + 8,0 %). Cette augmentation de trésorerie correspond à un endettement supérieur au déficit. L'État, notamment, dans un contexte de politique monétaire accommodante, profite de conditions d'emprunt favorables du fait d'un taux d'intérêt négatif en moyenne sur l'année. Les détentions d'actions et de parts de fonds d'investissement (40 % du total des actifs financiers) sont en léger repli (- 0,6 %, après + 11,6 %), en raison de flux nets et d'effets de valorisation négatifs.

Le passif financier des administrations publiques accélère (+ 13,7 %, après + 4,8 %), en raison d'émissions nettes de titres de créance bien plus importantes en 2020 qu'en 2019 (+ 286 milliards d'euros, après + 72 milliards d'euros). Ces émissions sont particulièrement concentrées sur le deuxième trimestre, marqué par le premier confinement et le besoin de financement des dispositifs mis en œuvre pour faire face à la crise sanitaire, comme le chômage partiel. Au total, la dette publique en valeur de marché augmente de 14,4 %, contre + 11,4 % pour la dette au sens de Maastricht, mesurée en valeur nominale.

Le patrimoine non financier des administrations publiques progresse de + 6,0 % (après + 4,7 %) pour s'établir à 2 367 milliards d'euros. Cet accroissement s'explique par une augmentation de l'encours en terrains et bâtiments (+ 6,0 % après + 4,7 %) qui représente 86 % des actifs non financiers détenus par les administrations publiques. De plus, l'investissement des administrations connaît un moindre recul que les autres secteurs institutionnels (- 1,4 % contre - 8,8 % pour les autres secteurs).

Fin 2020, le patrimoine économique national s'élève à 17 682 milliards d'euros en France, soit 9,6 fois le produit intérieur net de l'année.



Lecture : fin 2020, le patrimoine national net représente l'équivalent de 9,6 années de produit intérieur net.
Source : Insee, Banque de France, comptes nationaux base 2014.

(1) La publication de l'INSEE mise en ligne le 1^{er} octobre 2021 peut être téléchargée à l'adresse : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5430978>.

COMPTABILITE PUBLIQUE**La volonté de l'ordonnateur et l'absence de préjudice financier pour la collectivité ne suffisent pas à épargner la responsabilité du comptable public, au risque de soulever également celle de l'ordonnateur.**

La CRC Auvergne-Rhône-Alpes a engagé la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public de la Ville de Saint-Etienne et l'a condamné au paiement d'une somme non-rémissible de 180 euros. Dans son jugement, la Chambre lui a reproché d'avoir pris en charge et payé à des agents de la Ville des indemnités horaires pour travaux supplémentaires au titre de l'exercice 2016 sans avoir vérifié la pertinence du fondement juridique de ces paiements.

• Cour des Comptes, 7 octobre 2021, Commune de Saint-Etienne

La CRC a cependant reconnu que lesdits paiements n'ont pas occasionné de préjudice financier à la Ville, c'est la raison pour laquelle le comptable public a été condamné à supporter une somme non rémissible (indexé sur le montant du cautionnement qu'il a dû verser lors de l'installation dans ledit poste comptable) et non un débet. Le Parquet a fait appel de ce jugement devant la Cour des Comptes afin qu'elle reconnaisse l'existence d'un préjudice financier pour la Ville et qu'elle condamne le comptable public à la somme des indemnités payées sous la forme d'une mise en débet, soit un montant de 78134,50 €. Un débet est sans doute plus infamant qu'une condamnation à une somme non rémissible... mais le seul fait d'être l'objet de poursuites à la demande du ministère public suffit à freiner la carrière du fonctionnaire, quelle que soit l'issue de la procédure. Certes, le jugement des comptes fait encore partie de la procédure normale de contrôle des comptes, mais dès que le procureur financier fait valoir des griefs et que le compte du comptable public fait l'objet d'une audience publique suffit à entacher son image, même s'il obtient la décharge ou le quitus à l'issue du jugement.

Le paiement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires ne peut se faire sur le seul fondement du décret qui les a instituées. La Cour des Comptes affirme que l'ordonnateur n'a pas compétence liée pour attribuer automatiquement des indemnités aux agents territoriaux. Elle rappelle aussi que le fondement juridique de la dépense aurait dû consister en une délibération suffisamment précise du conseil municipal de St-Etienne, se référant aux textes, notamment le décret du 6 septembre 1991 et celui du 14 janvier 2002 relatifs tous deux aux indemnités pour travaux supplémentaires. Le conseil municipal a bien adopté une délibération, mais sans détailler les cadres d'emplois, grades et métiers visés. Le comptable public, soutenu par le maire de Saint-Etienne, fait valoir que

cette délibération n'a fait l'objet d'aucune observation du contrôle de légalité. Le maire fait également observer que la volonté de la commune a bien été de payer ces indemnités qui correspondent à des travaux supplémentaires réels, donc à un service fait ! Il ne peut donc pas y avoir de préjudice financier.

La Cour prend la précaution de préciser : « *Attendu que le juge des comptes n'est pas tenu par une déclaration de l'organe délibérant ou de l'ordonnateur, quelle qu'en soit la forme, indiquant que l'organisme concerné n'aurait pas subi de préjudice financier ; qu'ainsi la réitération de cette affirmation par le maire de Saint Etienne est sans effet sur l'appréciation qu'il convient de porter sur l'existence ou non d'un préjudice et de son imputabilité au manquement du comptable...* ».

La Cour reconnaît de surcroît qu'au cas d'espèce, ni la volonté de l'ordonnateur, ni l'existence du service fait ne sont en cause. Elle pointe cependant le manquement du comptable public qui ne pouvait pas se contenter d'une délibération imprécise pour payer les indemnités en cause. Il y a bien eu un manquement (l'absence de fondement juridique sous la forme d'une délibération suffisamment précise), mais qui n'a pas entraîné de préjudice financier. La Cour a donc condamné le comptable public à une somme non rémissible.

A titre de précaution, la Ville avait déjà pris entretemps une nouvelle délibération en détaillant expressément les cadres d'emplois, grades et métiers éligibles à ces indemnités.

Le titre exécutoire émis par la collectivité doit contenir le mode de calcul qui permet à l'administration d'aboutir au montant réclamé.

M. et M. C... avaient demandé au Tribunal Administratif de Lyon d'annuler le titre exécutoire émis par la Commune de Chavanay (Loire) le 26 septembre 2018 mettant à leur charge la somme de 12 000 euros au titre de la participation pour le raccordement au réseau d'assainissement collectif de trois maisons dont ils sont propriétaires. Par un jugement du 19 septembre 2019, le TA de Lyon a annulé le titre exécutoire. La commune de Chavanay fait appel en soutenant qu'elle a institué sur son territoire la participation pour le financement de l'assainissement collectif par délibération du 23 octobre 2012 qui constitue dès lors la base légale du titre exécutoire annulé à tort selon elle. Les époux C... font valoir que le titre exécutoire manque de base légale car il méconnaît les dispositions de l'article 24 du décret GBCP (Gestion Budgétaire et Comptable Publique) du 7 novembre 2012 et de l'article L 1617-5 CGCT.

• CAA Lyon, 5^{ème}, 18 mars 2021, Commune de Chavanay

L'article L 133-17 du code de la santé publique prévoit que « *les propriétaires des immeubles soumis à l'obligation de raccordement au réseau public de collecte des eaux usées*

peuvent être astreints par la commune à verser une participation pour le financement de l'assainissement collectif. Une délibération de l'organe délibérant de la collectivité (commune, syndicat ou EPCI à fiscalité propre) détermine les modalités de calcul de cette participation. »

La commune de Chavanay ne conteste pas les motifs pour lesquels les juges de première instance ont annulé le titre exécutoire. Elle sollicite du juge d'appel une substitution de motifs. Certes la base légale pertinente n'est pas la délibération du conseil municipal du 13 avril 2011 instituant la participation pour le raccordement à l'égout, mais bien la délibération du 23 octobre 2012 qui institue, en lieu et place, la participation au financement de l'assainissement collectif sur son territoire. La Cour se fonde, elle, sur l'article 24 du décret GBCP qui pose la règle que toute créance liquidée qui fait l'objet d'un ordre de recouvrement indique les bases de la liquidation. Il faut donc que le titre exécutoire, indique clairement les bases de la liquidation de la créance pour le recouvrement de laquelle il est émis et les éléments de calcul sur lesquels il se fonde.

« ... Ainsi, tout état exécutoire doit indiquer les bases de la liquidation de la créance pour le recouvrement de laquelle il est émis et les éléments de calcul sur lesquels il se fonde, soit dans le titre lui-même, soit par référence précise à un document joint à l'état exécutoire ou précédemment adressé au débiteur. Il résulte de l'instruction que le titre exécutoire émis le 26 septembre 2018 se borne à faire mention d'une participation pour raccordement à l'égout sans mentionner les éléments de calcul du montant total de 12 000 euros mis à la charge des intimés ni se référer à aucun autre document, en particulier la délibération du 23 octobre 2012 ou un autre titre exécutoire précédemment adressé aux intéressés. Il ne peut, par suite, être regardé comme satisfaisant aux prescriptions de l'article 24 du décret du 7 novembre 2012 et doit, pour ce motif, être annulé... ».

Or le titre exécutoire émis par la commune de Chavanay se limite à rappeler l'application de la participation pour le raccordement à l'égout sans mentionner les éléments de calcul de la participation de 12 000 euros qui est réclamée aux époux C...

Pour la CAA, le titre exécutoire ne répond pas aux exigences de l'article 24 du décret GBCP. Quand bien même le titre exécutoire aurait été fondé sur la bonne délibération, ce sont les éléments constitutifs qui sont insuffisants puisque la commune ne développe pas le mode de calcul qu'elle a retenu pour arrêter la somme de 12 000 euros. Cet arrêt d'appel ne remet donc pas en cause le bien-fondé de la somme qui est réclamée aux propriétaires, ni, le cas échéant, le mode de calcul, mais le contenu même du titre exécutoire : il manque le mode de calcul qui aboutit à la somme réclamée aux époux C...



LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL
www.financierterritorial.fr

PRINCIPE D'EGALITE

Censure du régime de majoration des indemnités de fonction des élus excluant de fait les élus des départements d'outre-mer.

Critère de l'éligibilité à la Dotation de Solidarité Urbaine et de Cohésion Sociale (DSUCS) discriminant.

• Conseil Constitutionnel, 2021-943 du 21 octobre 2021 QPC, Commune du Port (La Réunion)

Le Conseil d'Etat, par un arrêt du 26 juillet 2021, a transmis au Conseil Constitutionnel une QPC soulevée par la Commune du Port (La Réunion). Elle porte sur la conformité à la Constitution d'une disposition introduite par la loi du 27 décembre 2019 (engagement et proximité) dans la rédaction de l'article L 2123-22-5° CGCT. Cette disposition prévoit que les communes qui ont été bénéficiaires de la DSUCS au moins un exercice au cours des trois dernières années peuvent adopter en conseil municipal une majoration des indemnités de leurs élus (pour ceux qui bénéficient d'une indemnité). La commune du Port reproche à ces dispositions d'écarter les communes des départements d'outre-mer, car la dotation de référence, la DSUCS, n'est servie qu'aux communes de métropole. En effet, seules les communes de métropole étant éligibles, les communes ultra marines ne peuvent donc pas bénéficier du dispositif de majoration des indemnités, quand bien même ces communes seraient confrontées aux mêmes difficultés que les communes de métropole.

La commune requérante y voit une différence de traitement injustifiée, ce qui en termes constitutionnels, revient à une rupture de l'égalité devant la loi. Le Conseil Constitutionnel rappelle les termes simples de l'article 6 DDHC du 26 août 1789 : « La loi doit être la même pour tous, qu'elle protège ou qu'elle punisse » et sa jurisprudence constante selon laquelle le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que la loi règle de façon différente des situations différentes ni à ce que la loi déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit. Il est constant que dans les départements et régions d'outre-mer, le principe est que les lois de la République s'appliquent sauf dispositions législatives spécifiques (en matière de dotations, la non-application de la DSUCS par exemple).

La nouvelle rédaction de l'article L 2123-22-5° CGCT énumère les cas dans lesquels les conseils municipaux des communes éligibles à la DSUCS peuvent voter les majorations des indemnités de fonction de leurs élus.

Le Conseil Constitutionnel s'est posé la question de savoir si la disposition entendait délibérément réserver cette possibilité aux communes de métropole, ce qui aurait été une maladresse (ou une faute) politique, ou s'il s'agissait d'une maladresse rédactionnelle qui a échappé au législateur. Le Conseil se fonde dès lors sur les travaux parlementaires. Les débats

aboutissant à la rédaction retenue montrent que le législateur a entendu ouvrir la possibilité de la majoration des indemnités de fonction à toutes les communes confrontées à des difficultés particulières de développement social, ce qui permet aux élus en charge de les résoudre de faire face dans de meilleures conditions. Au regard de cet objet, il est évident que le législateur n'avait pas de raison d'écarter les communes des départements d'outre-mer : c'est le choix de l'éligibilité à la DSUCS qui a créé la discrimination, mais sans vouloir la provoquer.

Le Conseil Constitutionnel déclare la disposition en cause contraire à la Constitution : l'article L 2123-22-5° CGCT est abrogé dans sa rédaction résultant de la loi du 27 décembre 2019. L'abrogation ex abrupto pose néanmoins des difficultés, car elle supprime la possibilité pour les communes de métropole de bénéficier du dispositif. Le but n'est pas de supprimer la possibilité ouverte par la loi, mais de l'étendre aux départements d'outre-mer. Le Conseil Constitutionnel décide dès lors de reporter l'abrogation de la disposition au 31 octobre 2022 pour laisser le temps au législateur de reprendre la rédaction du dispositif qui englobera les communes des départements d'outre-mer (a priori sur un autre critère que l'éligibilité à la DSUCS). Le Conseil d'Etat a bien fait de reconnaître que la question présentait un caractère sérieux pour justifier la transmission au Conseil Constitutionnel. Certains commentateurs avaient pointé la malencontreuse malfaçon du législateur, d'autant plus qu'elle affecte également le régime de majoration des crédits d'heures accordés aux élus. Le législateur a jusqu'en octobre 2022 pour rédiger correctement la disposition en cause... pour que le texte corresponde au moins à sa volonté !

RESPONSABILITE QUASI DELICTUELLE

Responsabilité personnelle et pécuniaire des exécutifs locaux en tant que gestionnaires publics.

Les arrêts de la CDBF sont suffisamment rares pour être signalés, qui plus est lorsqu'ils font l'objet d'une publication au Journal Officiel. C'est le cas en l'espèce, même si au final, la condamnation de l' élu est légère, l'image de l'ancien maire du chef-lieu de la Réunion est ternie par la publication de l'arrêt, sous couvert d'un anonymat mal respecté puisque la Cour prend même la peine de donner le prénom de l' élu concerné et de préciser qu'il a été maire de Saint-Denis-de-la Réunion de 2008 à 2020.

• Cour de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF), 30 septembre 2021, Commune de Saint-Denis de la Réunion

Le Procureur Général de la Cour des Comptes a saisi le Premier président de la Cour des Comptes, qui préside la CDBF, d'un réquisitoire afin de lui faire part de faits relatifs à la gestion administrative et financière de la Ville de Saint Denis de la Réunion. C'est le maire de la Ville qui est visé en

tant qu'ordonnateur. En principe, les maires ne sont pas justiciables de la Cour. En effet, l'article L 312-1 du Code des Juridictions Financières (CJF) dresse la liste des autorités et agents qui ne relèvent pas de la CDBF, bien que celle-ci ait été instituée par la loi du 25 septembre 1948 pour soumettre les gestionnaires à une responsabilité civile à raison des actes accomplis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. D'emblée, le législateur a écarté plusieurs catégories d'autorités de la juridiction de la CDBF, notamment les ministres et les élus locaux, dans l'exercice de leur fonction d'ordonnateur principal ou primaire. Cependant, l'article L 312-2 CJF prévoit une exception à cette immunité de juridiction lorsque « *les personnes mentionnées ...ont engagé leur responsabilité propre à l'occasion d'un ordre de réquisition...et enfreint les dispositions de l'article L 313-6 CJF* ». Ce dernier dispose : « *Toute personne visée à l'article L 312-1 CJF qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions aura, en méconnaissance de ses obligations, procuré à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice... pour la collectivité, sera passible d'une amende...* ». Cette infraction financière est caractérisée par le résultat, en l'occurrence l'avantage injustifié procuré à une ou plusieurs personnes, indépendamment de la volonté de favoriser ces personnes. L'infraction financière ne se confond donc pas avec l'infraction pénale qui lui ressemble, à savoir le délit de favoritisme réprimé par l'article L 432-14 du code pénal. De plus l'infraction financière ne vise que l'avantage procuré à autrui, alors que l'infraction pénale inclut l'avantage procuré à soi-même !

Il est établi que le maire de Saint-Denis, par une décision du 9 décembre 2015, a adressé un ordre de réquisition au comptable public en charge de la Ville. Pour le Parquet de la Cour des comptes ayant pris les réquisitions qui ont mené l' élu devant la CDBF, « *le paiement ainsi requis était dépourvu de tout fondement juridique, avait procuré un avantage injustifié et causé un préjudice à la commune* ». La CDBF, dans son arrêt du 30 septembre 2021, prend cependant la précaution de préciser que le maire est justiciable de la Cour en raison du double fait qu'il a procédé à la réquisition du comptable public pour contraindre celui-ci à un paiement indu, mais aussi qu'il a enfreint les dispositions de l'article L 313-6 CJF.

- La réquisition du comptable public par l'ordonnateur est une procédure normale dans la gestion budgétaire et comptable publique (art 38 du décret GBCP du 7 novembre 2012), elle n'est pas en soi répréhensible, dès lors que l' élu l'utilise dans le cadre prévu. Ainsi, lorsque le comptable public rejette un mandat et en suspend donc le paiement, l'ordonnateur a la possibilité de requérir par écrit le comptable public de le payer. Le dispositif est repris à l'article L 1617-3 CGCT : « *Lorsque le comptable de la commune ...notifie sa décision de suspendre le paiement d'une dépense, le maire...peut lui adresser un ordre de réquisition...En cas de réquisition, l'ordonnateur engage sa responsabilité propre* ». Ce dispositif est connu et ancien (décret du 29 décembre 1962 relatif à la comptabilité publique).

- L'infraction de l'article L 313-6 CJF est établie du seul fait que l'avantage injustifié à autrui est avéré. En l'espèce, le maire a émis un mandat de paiement de 5,2 millions d'euros correspondant à la paye des agents non titulaires permanents de la Ville de catégorie C pour le mois de décembre 2015. Le comptable public avait aussitôt informé l'ordonnateur qu'il suspendait le paiement, les justificatifs produits étant

insuffisants. Ce n'est pas la rémunération principale qui était en cause dans ce refus de payer, mais les indemnités qui y étaient attachées. C'est donc à la suite de ce refus que le maire a adressé l'ordre de réquisition au comptable et un nouveau mandat de paiement se substituant au premier. Le comptable public s'est plié à ce dernier, mais il a dégagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire, responsabilité qui doit dès lors être endossée par l'ordonnateur.

La CDBF reproche au maire d'avoir accordé aux agents un avantage qu'elle qualifie d'injustifié car il se trouve dénué de fondement juridique, ce qui caractérise l'infraction financière de l'article L 313-6 CJF. Or le maire soutient que la délibération du 12 novembre 2008 relative à l'amélioration du pouvoir d'achat des agents de la Ville justifiait le versement en décembre 2015 de compléments de rémunération. L'instruction montre que le paiement litigieux ne se contentait pas d'un versement d'indemnités conformes à des délibérations exécutoires, mais que le mandat de paiement avait ajouté l'équivalent d'un treizième mois de rémunération sans qu'il y ait la moindre délibération instituant une telle possibilité. Dès lors, la CDBF aborde la question de l'avantage indu procuré aux agents, donc le préjudice causé à la collectivité. Pour la CDBF, le maire n'avait pas le pouvoir, à lui seul, de prononcer l'attribution des compléments de rémunération correspondant à un treizième mois. Il aurait fallu pouvoir produire à la fois une délibération du conseil municipal et des arrêtés individuels. Le versement manquait donc de base légale et a procuré de ce fait un préjudice à la Ville à la hauteur des sommes payées, soit 2,9 millions d'euros. Pour sa défense, le maire fait valoir que cette mesure était plus supportable pour la Ville qu'une éventuelle titularisation des agents concernés. L'argument n'est guère pertinent.

Si l'infraction est caractérisée, la CDBF trouve dans les circonstances de sa commission des circonstances atténuantes. Le comptable public versait régulièrement les compléments de rémunération depuis 2008 sans sourciller et ce n'est qu'en décembre 2015 qu'il a réagi. De plus, ce n'est qu'en 2016 que la CAA de Bordeaux a jugé que la délibération du 12 novembre 2008 ne pouvait pas fournir de fondement juridique légal à de tels compléments de rémunération.

La CDBF y voit des circonstances atténuantes pour le maire. M. Gilbert X... est condamné à une amende de 4000 euros. La Cour a décidé la publication de son arrêt au Journal Officiel et sous forme anonymisée sur le site de la Cour des Comptes.

IMPÔTS DIRECTS LOCAUX

Prise en compte des dépenses exposées par les services transversaux de la collectivité en plus des dépenses du service de collecte et de traitement des déchets lui-même.

TEOM. Assouplissement de l'habituelle jurisprudence restrictive.

• Conseil d'Etat, 22 octobre 2021 n° 434900, Métropole de Lyon

Une association de contribuables a demandé au Tribunal Administratif de Lyon d'annuler les délibérations du 21 mars 2021 par lesquelles le conseil de la Métropole a voté le budget primitif 2016 et fixé le taux de la TEOM pour 2016. Par un jugement du 12 juillet 2018, le TA de Lyon a annulé la délibération fixant le taux de TEOM (mais n'a pas annulé le budget primitif pour autant). La Métropole ayant fait appel, la CAA de Lyon, par un arrêt du 25 juillet 2019, a rejeté la demande d'annulation du jugement formulée par la Métropole. Cette dernière s'est donc pourvue en cassation : elle demande au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêt de la CAA et de régler l'affaire au fond. La question centrale est de savoir si les dépenses exposées par les services transversaux de la Métropole peuvent être pris en considération pour estimer les dépenses nécessaires au service de collecte et de traitement des déchets. Le CE a une jurisprudence maintenant bien établie : « ...La TEOM a exclusivement pour objet de couvrir les dépenses exposées par la commune ou l'EPCI compétent... Il s'ensuit que le produit de cette taxe, et par voie de conséquence son taux, ne doivent pas être manifestement disproportionnés par rapport au montant des dépenses exposées par ce service, déduction faite, le cas échéant, du montant des recettes non fiscales de la section de fonctionnement telles qu'elles sont définies par les articles L 2331-2 et 4 CGCT relatives à ces opérations... » (CE, 5 mai 2021, n° 438 897, LFT n° 368, septembre 2021, p 22).

Pour juger que le taux de la TEOM 2016 était manifestement disproportionné, la CAA a retenu qu'il n'y avait pas lieu d'inclure, dans les dépenses de fonctionnement à prendre en compte au titre du service, les dépenses représentatives de la quote-part d'activité de chaque service transversal de la Métropole qui épaulé le service dédié. L'estimation de l'implication des autres services est de l'ordre de 17 millions d'euros. La CAA a jugé que la ventilation des dépenses exposées par les services transversaux n'est pas formalisée par une clé de répartition permettant d'établir sans contestation possible que les dépenses répertoriées avaient été exposées pour le seul fonctionnement du service de collecte et de traitement des déchets.

Le Conseil d'Etat fait remarquer que les dépenses en cause qui doivent permettre de juger si le taux de TEOM voté était ou non manifestement disproportionné aux dépenses du service, ont fait l'objet d'un calcul au moyen d'une comptabilité analytique permettant d'identifier, par différentes clés de répartition, les dépenses liées au service parmi toutes celles de l'administration générale de la Métropole. Il juge que la CAA a dénaturé les pièces du dossier en estimant que les clés de répartition qui lui étaient soumises pour apprécier si l'implication des services transversaux devait ou ne devait pas être pris en compte pour le calcul du montant global des dépenses de collecte et de traitement des ordures ménagères. Il accueille donc le pourvoi en cassation et assouplit de manière raisonnable sa jurisprudence sur l'appréciation du caractère « manifestement disproportionné » du taux de la TEOM. Il convenait donc en l'espèce d'augmenter les dépenses du service de collecte et de traitement des déchets lui-même du montant des dépenses des services transversaux ayant contribué au service (services financiers, DRH, etc.) pour apprécier si le taux de TEOM était ou n'était pas

disproportionné. La quote-part de chaque service a pu être évaluée de manière suffisamment satisfaisante pour que le Conseil d'Etat juge qu'il était légitime de l'inclure dans les dépenses de collecte et de traitement des déchets supportées par la Métropole.

FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Demande de réintégration après une période de mise en disponibilité pour convenances personnelles

Réintégration de l'agent dans un délai raisonnable exigée.

• CE, 22 octobre 2021, n° 442161, Communauté d'Agglomération du Muretain

M. B..., adjoint technique de la Communauté d'Agglomération, avait sollicité et obtenu une mise en disponibilité pour convenances personnelles à partir du 1^{er} octobre 2003. En 2012, il a demandé à être réintégré au sein de sa collectivité. Le président de la Communauté d'Agglomération l'a maintenu en disponibilité au motif qu'il n'y avait aucun poste correspondant à son grade vacant. Pas moins de 7 postes lui ont été proposés par la suite. L'agent ayant manifesté son intérêt pour 3 d'entre eux, il a été réintégré le 5 janvier 2015 (alors qu'il avait demandé sa réintégration au 1^{er} octobre 2012). S'estimant lésé par une réintégration trop tardive, il a demandé réparation du préjudice financier et moral subi du fait de ce retard. Le Tribunal Administratif de Toulouse a rejeté sa demande, la CAA de Bordeaux a confirmé le jugement de première instance par un arrêt du 16 mars 2020. M. B... s'est pourvu en cassation contre l'arrêt de la Cour.

Le décret du 13 janvier 1986 prévoit, notamment en ce qui concerne la position de la disponibilité, que le fonctionnaire qui a formulé sa demande de réintégration avant l'expiration de sa période de disponibilité, est maintenu en disponibilité jusqu'à ce qu'un poste lui soit proposé. Dès lors, le fonctionnaire en disponibilité pour convenances personnelles a droit, lorsqu'un emploi correspondant à son grade est vacant, d'obtenir sa réintégration. Le Conseil d'Etat relève que si aucun texte n'impose à l'employeur un délai précis pour procéder à la réintégration de l'agent, il faut toutefois que celle-ci intervienne « dans un délai raisonnable » à l'expiration de la disponibilité. Il appartient évidemment au juge d'apprécier le caractère raisonnable ou non du délai. Si une réintégration à brève échéance n'est pas possible, l'employeur doit saisir le CNFPT. Le Conseil d'Etat juge que la CAA de Bordeaux a dénaturé les pièces du dossier en estimant le délai raisonnable respecté en l'espèce. De plus, l'employeur, dans la situation dans laquelle il se retrouvait, aurait dû saisir le CNFPT. Ne l'ayant pas fait, il a commis une faute, ce que la CAA aurait dû relever. Le CE annule dès lors l'arrêt de la Cour.

Il faut en conclure qu'un agent a raison de demander réparation du préjudice qu'il a subi du fait d'une réintégration jugée tardive. Situation bien inconfortable pour les collectivités !

RESPONSABILITE CONTRACTUELLE

Responsabilité contractuelle de la collectivité à l'égard de son cocontractant principal, du fait d'un manquement d'un autre de ses cocontractants.

Domaine public. Convention de mise à disposition.

• CE, 8^{ème} et 3^{ème} chambres réunies, 4 octobre 2021, n° 440428, Commune de Marseille

La société sportive professionnelle Olympique de Marseille, communément appelée « l'OM », a demandé au TA de Marseille de lui verser plus de 1 million d'euros en réparation du préjudice qu'elle a subi du fait de l'indisponibilité du Stade Vélodrome le 16 août 2009 (depuis 2016, le stade est dénommé officiellement Orange Vélodrome). Le TA (jugement du 23 mai 2017) puis la CAA (23 mai 2018) avaient rejeté cette demande. Le Conseil d'Etat avait annulé l'arrêt d'appel une première fois le 24 avril 2019 et avait renvoyé l'affaire devant la CAA de Marseille. Celle-ci a rejeté à nouveau l'appel de l'Olympique de Marseille, qui, dans un nouveau pourvoi, demande au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêt d'appel et de régler l'affaire au fond.

La Ville de Marseille a conclu avec l'Olympique de Marseille une convention de mise à disposition du Stade Vélodrome pour la période du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2011, en vue de l'organisation des matchs de football programmés. Par ailleurs, la Ville a conclu une autre convention de mise à disposition du stade avec une société de production événementielle pour l'organisation d'un concert devant se dérouler en juillet 2009. Le 16 juillet 2009, la structure métallique de la scène alors en cours de montage pour le concert programmé s'est effondrée, causant le décès de deux personnes. Suite à cet accident, pour les besoins de l'enquête, le stade a été indisponible pendant un temps : il n'a pas pu être utilisé pour le match à domicile que l'OM aurait dû disputer le 16 août 2009 (OM contre LOSC).

L'Olympique de Marseille a demandé réparation à la commune de Marseille du préjudice qu'a représenté l'indisponibilité du stade. La CAA a jugé par deux fois que la Ville ne pouvait pas être déclarée responsable, les faits lui étant totalement étrangers, dus à une cause extérieure, la force majeure, la Ville étant étrangère à l'opération de montage de la structure métallique.

Pour le Conseil d'Etat, l'indisponibilité du stade ne serait pas survenue si la commune de Marseille ne l'avait pas mis à disposition à la Société Live Nation France pour l'organisation d'un concert. Il en conclut que l'Olympique de Marseille est fondé à demander l'annulation de l'arrêt d'appel. S'agissant d'un second pourvoi sur la même affaire, le Conseil d'Etat règle l'affaire au fond, ce qui lui permet d'entrer dans des comptes d'apothicaire sur le montant du préjudice indemnifiable dans le cadre de la responsabilité contractuelle de la commune. Il rappelle d'abord que la convention de mise à disposition

du stade prévoit que la priorité est donnée aux rencontres de football du club résident, en l'occurrence l'Olympique de Marseille. La rencontre du 16 août 2009 devait bien s'y dérouler dans le cadre de la deuxième journée de championnat de la Ligue 1. La Ville n'ayant pas été en mesure de mettre le stade à la disposition du club pour une rencontre programmée, elle a manqué à ses obligations.

Le match a été délocalisé à Montpellier. Or le stade de la Mosson est limité à 32900 places, loin de la capacité du Stade Vélodrome. Le Conseil d'Etat commence par évaluer le préjudice subi du fait d'une vente de places inférieure à celle des matches à domicile durant la même période du championnat l'année précédente (sa référence est la rencontre OM-AJ Auxerre du 17 août 2008). Puis le Conseil d'Etat fait la somme des préjudices : manque à gagner sur la vente de places, dépenses supplémentaires sous la forme de frais de déplacement et d'hébergement pour les salariés du club, transport des supporters, dépenses de communication pour informer le public, les sponsors de la délocalisation du match, frais de location du stade de la Mosson, recrutement de personnels intérimaires pour la tenue des guichets, la manutention... Au final, le Conseil d'Etat évalue le préjudice global à 461 887 euros, soit moitié moins que les prétentions du club ! Il n'en reste pas moins que la Ville, qui n'a commis aucune négligence, peut appeler en garantie la société Live Nation France qui a fait installer la structure métallique (par des sous-traitants).

Le Conseil d'Etat a jugé que l'indisponibilité du stade ne résulte pas de faits extérieurs à la commune de Marseille qui

constitueraient un cas de force majeure. Il y a bien inexécution du contrat entre la commune de Marseille et l'OM, même si l'inexécution est due à un autre de ses cocontractants.



BULLETIN D'ABONNEMENT



LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

A compléter et renvoyer à :

LFT - Infodium - 69, avenue des Ternes 75017 Paris

TEL : 09 81 07 95 76 FAX : 01 70 24 82 60 - infodium@infodium.fr

**1 an, 11 numéros papier
+ 1 ou 2 fiches techniques
par numéro
+ 1 accès numérique
+ base d'archives sur
www.financierterritorial.fr
au prix de **519 € 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
2021 au 31 Décembre 2021.

Raison sociale :

Nom : Prénom :

Fonction :

Adresse :

.....

.....

Code Postal : Ville :

Téléphone : Fax :

E-mail (**Obligatoire**) :

Cachet/Date/Signature

Les communs, un concept majeur pour la gestion des territoires

Première partie : Le droit d'usage et de coactivité au-delà de la propriété individuelle et collective

Trop peu d'attention est consacré à toute une catégorie de biens et services hybrides, relevant de petits ou grands collectifs, qui constituent des ressources locales essentielles présentes dans les territoires. Les enjeux sont ceux de la propriété, de l'usage, de la gestion et du partage de telles ressources. En la matière, notre difficulté à voir et analyser ce type d'actifs territorialisés que certains appellent les « communs » tient au biais qu'introduit la vision dichotomique opposant le marché aux organisations de type étatique, et surtout à l'incapacité d'imaginer une organisation au-delà de cette dualité.

Opposer biens publics et biens privés met en scène, comme nous le verrons, une dichotomie réductrice. En effet, il est fréquent que dans la réalité les fonctionnements privés et publics soient plus complémentaires qu'alternatifs, et plusieurs types de biens hybrides doivent être considérés. Nous soulignerons surtout le fait que le collectif ne se réduit pas aux administrations publiques. On peut faire un parallèle avec le sujet développé dans les deux derniers numéros de cette rubrique : de même que la démocratie ne se limite pas aux institutions représentatives typiques du fonctionnement de l'Etat, de même il faut admettre ici que ce qui est géré *hors marché* et ce qui est propriété *non privée* n'est pas uniquement « public » au sens institutionnel du terme, mais éventuellement du ressort de la société civile, de diverses communautés.

Introduction : Nous allons parler de divers modes de production et de contrôle en petites communautés qui, loin d'avoir disparus avec l'émergence de la société moderne, renouent en quelque sorte avec ces entités plus ou moins auto-organisées de l'ancien régime comme les « communaux ». Il existe en effet de nos jours des communs fonciers. Diverses formes d'organisation locales apparaissent de plus en plus à même de résoudre des problèmes complexes locaux (voire globaux), mieux que ne sauraient le faire le marché ou la puissance publique.

Il est difficile de démarrer par une définition, mais il est important de souligner en entrée que la notion de *commun* ne désigne pas une caractéristique intrinsèque d'un bien produit ou d'une ressource, mais un complexe : « *un commun est à la fois un contenant et un contenu : une ressource, un groupe d'acteurs et un mode de gouvernance* » (Coriat 2015).

Si les **communs** ne concernaient initialement qu'un petit nombre de dispositifs conçus pour la gestion de ressources naturelles locales, ce terme est aujourd'hui appliqué à d'autres domaines : l'atmosphère et le climat terrestres, certaines entreprises, des connaissances ou des projets scientifiques, la ville, le territoire, le développement territorial en lien avec l'économie sociale et solidaire, voire certains modes de coopération médiatisés par les NTIC (nouvelles technologies de l'information et de la communication). Il s'étend désormais aux **biens communs**, définis comme « *des choses qui, enrichies, enrichissent tout le monde, et lorsqu'elles sont appauvries, appauvrissent tout le monde* » (Alix & al. 2018, p. 179). Cette extension des communs à des situations et des organisations multiples (matérielles et immatérielles) est en réalité un enjeu politique qui fait l'objet de débats serrés (Coriat 2021). Comprendre ces débats requiert un bagage de

connaissances à la fois en économie, en droit, en sociologie, voire en anthropologie.

Le concept est ancien et il a connu une éclipse, mais il revient en force - non pas comme une survivance prémoderne mais comme une idée à fort potentiel d'application et de développement (Bourcier & al. 2021). Le terme peut cependant dérouter par sa polysémie qui prête à la confusion. En effet les communs peuvent correspondre à des ressources matérielles (« *common-pool-resources* ») comme des ressources naturelles non appropriées, mais ils peuvent être immatériels comme *les communs informationnels*. Ils sont souvent locaux (ruraux ou urbains), mais de plus en plus on évoque des biens communs mondiaux. Leur dimension « commune » semble parfois une évidence (propriété substantive), alors qu'en réalité ils sont à aborder à travers une dimension institutionnelle comme l'ensemble des règles de gouvernance qui les concernent.

Les communs sont porteurs de questionnements et de réformes. Ils engagent un débat académique à la fois théorique et interdisciplinaire, mais aussi une réflexion politique de grande ampleur, en relation avec les mutations des modèles de développement, notamment du développement durable, des politiques publiques, de la production et de la gestion des biens publics. Les biens privés sont aussi concernés dans le cadre d'une remise en question de la propriété (un propriétaire foncier peut-il faire tout à fait ce qu'il veut de son bien, ou bien doit-il respecter les bénéfices qu'en tire le voisinage, comme la verdure, la vue, la biodiversité, etc. ?). Il est enfin nécessaire d'assurer leur pérennité, car les générations futures ont des droits au moins moraux sur les communs actuels - lesquels sont d'ailleurs en partie hérités des générations passées.

Un virage lent mais significatif se produit pour traiter en termes de communs beaucoup de problématiques. Après avoir misé principalement sur l'initiative individuelle et la propriété privée, les collectivités territoriales confrontées aux défis des « transitions » (climatique, environnementale, technologique, etc.) se tournent vers des interventions favorisant l'intermédiation et l'innovation sociale (Pecqueur & Nadou 2018), préconisent et valorisent la coordination, la participation, la coopération et par conséquent le renforcement du capital social et des ressources communes. Ainsi, les recettes de l'attractivité et du développement exogène laissent un peu plus la place au développement endogène, lequel s'exprime plus en termes de construction et de préservation de *communs*.

La portée des communs : un thème qui présente un fort potentiel de réflexions, d'initiatives et de transformations

Dans l'esprit de l'écologie politique et du développement de l'économie sociale et solidaire, le thème des communs est très présent, même s'il n'est pas cité explicitement. Si dans le discours des aménageurs on ne l'évoque pas encore beaucoup, c'est parce que la notion a été marginalisée par une conception duale (publique/privée) de la propriété.

Depuis Hobbes au moins, en s'appuyant sur l'individu plutôt que sur le groupe social, sur le contrat social (qui relie l'individu à l'Etat) et la propriété individuelle, l'occident a en effet implicitement renoncé à édifier « un savoir du bien commun ». De nombreuses dispositions institutionnelles et juridiques ont été nécessaires pour imposer la privatisation et une vision individualiste de la propriété. On peut citer la loi révolutionnaire Le Chapelier (1791) conçue pour empêcher les coalitions et le retour des corporations. Par la suite, dans de nombreux pays, on a cherché à renforcer systématiquement les règles de la concurrence libre et non faussée et proposé comme modèle de pensée la notion de main invisible. Mais actuellement, par des voies très diverses, on constate la nécessité de rectifier le tir et d'affirmer de plus en plus ouvertement le besoin et la nécessité de partager une conception, des responsabilités et des propriétés communes (Coriat 2015, 2020, 2021 ; Dardot & Laval 2014; Bourcier & al. 2021). En ce qui concerne les fondements théoriques de la nouvelle approche, on peut évoquer le travail anthropologique de Philippe Descola et David Graeber qui supprime la distinction nature / culture, ainsi que les travaux économiques de Elinor Ostrom ou de Benjamin Coriat. Il y a également une approche juridique des communs, des droits des non-humains et des choses de la nature.

Les communs prennent progressivement une consistance opérationnelle et pratique :

- C'est une approche de la gestion et de la gouvernance des pools de ressources naturelles, des communs urbains et des communs immatériels et de connaissances. Il s'agit de communs territorialisés à travers leur ancrage dans les villes ou dans les territoires ruraux, mais aussi de communs déterritorialisés comme les logiciels et les projets des communautés spatialement dispersées. Des formes d'appropriation caractérisées par une pluralité de titulaires sont désormais considérées comme durablement viables.

- C'est aussi un concept politique, particulièrement à partir de la notion de biens communs mondiaux (l'atmosphère, le climat, éventuellement aussi, les sols, les forêts, les mers, les fleuves, les nappes phréatiques) qui donnent lieu à des engagements des Etats et à des accords internationaux.

Les communs se présentent souvent comme une alternative à la régulation par l'Etat et/ou les marchés. Ils sont ainsi susceptibles de faire évoluer ou de transcender de nombreuses approches que l'on croyait stabilisées comme la définition de l'intérêt particulier ou les frontières des préoccupations nationales, régionales et locales. Ils appellent le réexamen des services publics (cogérés avec les usagers), celui des systèmes juridiques de propriété et de protection des ressources naturelles, des communs fonciers (*sections de communes, consortages, communaux agricoles ou pastoraux*) et des communs immatériels (savoirs partagés, logiciels). Ils mettent en exergue - au-delà du marché et parfois hors de la loi (par exemple avec les ZAD) - le pouvoir d'administration et la responsabilité des communautés locales dans la définition et l'application des règles, d'accès aux ressources, de leur usage et de leur protection, y compris pour en garantir l'accès universel.

- Les communs dénotent une volonté de transformation des relations économiques en orientant désormais la production de biens et services au profit de relations humaines de qualité (égalité de statut, bienveillance, reformulation des passions collectives). Ils ouvrent de très nombreuses perspectives pour la résolution des problèmes actuels qui demeurent sans solution dans le cadre d'une économie marchande. A la lecture de Renouard (2019) et Coriat (2021), on peut mentionner :

- la lutte contre les inégalités croissantes et la recherche de l'inclusion des personnes pauvres ou handicapées,
- l'exploitation raisonnée des ressources naturelles et la lutte contre le changement climatique,
- la prise en compte des intérêts des générations futures,
- les rapports aux non-humains (animaux et écosystèmes),
- les relations conflictuelles entre les nations pour la gestion des frontières.

- Les communs sont à l'origine de très nombreuses réflexions et innovations dans le domaine de l'institutionnalisme méthodologique⁽¹⁾. Il s'agit de travaux exploratoires de chercheurs en sciences sociales qui approfondissent les pistes inaugurées par Elinor Ostrom. Par exemple, les travaux de la philosophe Martha Nussbaum sur « l'anthropologie relationnelle » et les « émotions démocratiques » traitent du bien-être des autres comme une condition de notre propre bien-être. Emmanuel Monnin évoque des « technologies zombies » fondées sur des ressources finies et traite d'une écologie du démantèlement en soulevant la question inhabituelle des « *communs négatifs* » laissés en héritage par l'ère industrielle (Bonnet 2021).

- Toutes ces avancées, à fois théoriques et pratiques, sur les communs (au sens de ressources partagées) engagent une réflexion très large sur le devenir souhaitable de l'humanité, sur les choix collectifs et les modes de vie futurs. Cela concerne les biens inappropriables (et qui doivent le rester),

(1) Cf. La Revue de la régulation (2013) / Autour d'Ostrom / <https://journals.openedition.org/regulation/10287>

les espaces de gratuité, les formes souhaitables de la coopération économique et sociale en général, et toutes sortes de thématiques que nous ne pourrions pas développer dans le cadre de cet article mais qui sont en arrière-plan du sujet.

A la recherche d'une définition générale

Le terme de « commun », nous l'avons vu, est polysémique. Il recouvre une très grande diversité de situations concrètes. Il existe plusieurs approches, particulièrement selon disciplines, et rien n'est totalement stabilisé. Ainsi, la notion a donné lieu à la publication en 2017 d'un dictionnaire qui a été remis à jour en 2021 ⁽²⁾, témoignant du caractère évolutif du sujet. Bien que la littérature sur les communs et les biens communs soit d'ores et déjà considérable (en économie, droit, politique, histoire, sociologie, anthropologie), les définitions peuvent encore évoluer.

En 2011 Charlotte Hess, une collègue de Elinor Ostrom, qui a écrit avec elle un ouvrage sur les communs de la connaissance, les définissait comme « *des ressources partagées par un groupe de personnes et qui sont vulnérables aux dégradations et aux enclosures* » (Le Crosnier 2012).

Les communs peuvent porter sur des ressources, mais fondamentalement ils désignent avant tout un certain dispositif institutionnel de gouvernance. Ils ne sont pas comme on a longtemps pu le croire des biens n'appartenant à personne (*res nullius*) - faisant l'objet d'un usage collectif et par là-même susceptibles d'être surexploités et détruits. Il convient de les définir positivement et d'admettre qu'avant d'être des biens, ce sont des rapports sociaux.

Pour tenter une définition et en nous appuyant sur une synthèse de plusieurs contributions, nous proposons de définir le commun comme une activité autorégulée, organisée par un collectif qui définit démocratiquement les tâches de chacun ainsi que les droits d'accès à une ressource et son usage, de manière soit à la coproduire et la développer, soit à l'entretenir sur le long terme.

La vision des économistes et des juristes

En économie, les communs sont relativement invisibilisés par les approches usuelles des biens et services. Ainsi, la distinction *biens libres / biens privés / biens publics* de l'économie politique accorde la prééminence de leur allocation (et rétroactivement de leur production) au marché. Il existe des biens « temporairement défectueux » au regard de la norme marchande, comme les externalités, les biens publics et les communs également.

De même, l'approche juridique par le droit de propriété est réductrice. Elle a du mal à aborder les biens collectifs ou les biens mixtes. Certes les phénomènes de débordement et les montages complexes peuvent être parfois juridiquement organisés comme c'est le cas avec les partenariats publics-privés, les entreprises à statut particulier, les activités éphémères, etc. Mais on ne parvient pas pour autant à délimiter aisément les responsabilités. Il est difficile de concevoir

clairement ce que devient la propriété publique lorsqu'elle s'appuie non sur la souveraineté de l'Etat ou des collectivités territoriales mais sur la volonté des citoyens rassemblés en collectifs.

Dès lors, comment distinguer formellement ces dispositifs, ces biens et services sans avoir à consulter des titres de propriété, sans rentrer dans une investigation fastidieuse comme pourraient a priori le proposer les sciences juridiques, les sciences politiques ou l'écologie tant le concept de communs subsume une incroyable diversité de situations a priori incommensurables?

C'est la théorie économique qui a fait la proposition provisoirement la plus éclairante en suggérant d'appliquer sa propre grille de lecture à la grande diversité des situations.

Une typologie des communs

Une première grille de lecture générale, nécessaire mais non suffisante nous vient de l'économie politique des années 1950. Conçue initialement par Robert Musgrave et Paul Samuelson, cette approche sera ensuite considérablement développée. Dans un premier temps, il faudra s'en contenter, mais nous verrons ensuite que cette grille peut être nuancée et enrichie par des développements, un effort de théorisation.

La grille de lecture des économistes repose sur trois propriétés ou critères (et leur contraire au nombre de trois également) :

a - Divisibilité / Indivisibilité

Certains biens ou services constituent un ensemble qui ne saurait être fractionné. Il y a indivisibilité de l'offre et/ou de la demande par exemple pour la santé ou la sécurité. Toute tentative de les fractionner les corromprait. D'autres biens et services peuvent être au contraire indéfiniment fractionnés, comme les biens de consommation usuels et des ressources comme l'eau et l'énergie. Les biens indivisibles devraient logiquement être considérés comme *communs*.

b - Exclusivité / Non-exclusivité

Un bien est exclusif s'il est la propriété d'une seule personne qui en fait personnellement usage : mon ordinateur, ma bouteille d'eau, ma maison, ma voiture mon livre, etc. Certes cette personne peut décider de les partager avec un tiers, mais le bien n'est pas intrinsèquement commun. Ce qui permet d'exclure certains consommateurs ou usagers c'est évidemment le prix de marché dont il faut s'acquitter pour posséder ce bien. Il faut avoir le désir d'y consacrer une fraction de son revenu et être solvable. En ce sens les biens et services qui ne sont pas affectés d'un prix (par décision ou parce qu'ils ne peuvent pas l'être) sont de facto non-exclusifs. Un *bien commun* au sens qu'il est accessible en principe à tous est *non-exclusif*.

c - Rivalité / Non-rivalité

La non-rivalité signifie que la consommation (ou l'usage) d'un bien ou d'un service par un agent ne gêne en rien sa consommation simultanément par un autre agent. C'est le cas de la lumière des phares sur la côte à l'attention des navires, ou de l'éclairage public sur la voirie. Il en va de même pour le cours d'un enseignant suivi par un grand nombre d'étudiants ou pour les agréments d'un parc tant qu'un certain seuil d'affluence n'est pas dépassé. Sont, a contrario, rivaux les biens qui ne peuvent être consommés par tous simultanément. En ce sens les biens de consommation usuels ne peuvent pas être des communs.

(2) Dictionnaire des biens communs (2021), ouvrage coordonné par Marie Cornu, Fabienne Orsi & Judith Rochfeld, PUF.

Tous ces critères ont d'abord été établis par l'économie politique pour distinguer rigoureusement les *biens privés* des *biens publics* et des *biens collectifs*. Précisons qu'un bien public est un bien collectif géré par la puissance publique.

Un **bien privé** est en principe divisible, exclusif, rival.
Un **bien collectif** est en principe : non-divisible, non-exclusif, non-rival.
Un **bien public** est un bien collectif géré par la puissance publique.

Le statut de certains biens est sans ambiguïté : l'éclairage public ou la défense nationale sont sans conteste des biens publics (on dira des *biens publics purs*). Les biens dont nous avons la propriété exclusive, même si nous en partageons éventuellement l'usage, sont des *biens privés*.

Ces critères peuvent être croisés pour proposer une première typologie qui fait également apparaître les *biens de club* et les *communs* (cf. tableau 1).

Tableau 1 - Une première approche économique des biens communs

Bien	Rival	Non rival
Exclusif	<i>Bien privé</i>	<i>Bien de club</i>
Non exclusif	<i>Bien commun</i>	<i>Bien collectif ou public</i>

Cette typologie a ses mérites analytiques mais elle a aussi un défaut, elle fait intervenir les paramètres uniquement de façon binaire. Or tous les biens ne relèvent pas de ces critères sans nuances ni précisions. Sur la base de ces critères, certains biens apparaissent, d'une façon ou d'une autre, hybrides. Il existe des biens qui possèdent certaines des propriétés des biens publics et d'autres, certaines propriétés des biens privés. On fait alors apparaître :

- des *biens publics impurs* : une plage, une route, un pont, le patrimoine culturel ; ce sont des biens non exclusifs - au sens où leur accès ne peut être interdit ou limité - mais rivaux, car ils peuvent faire l'objet de congestion ou de conflits d'usage ;
- des *biens communs* comme les pêcheries ou les forêts, qui ne reposent pas exclusivement sur la propriété, mais aussi sur le mode d'organisation collectif de l'accès à eux et de leur entretien, en suivant des règles précises (voir plus loin les références à Elinor Ostrom) ;
- des *biens de club* qui sont exclusifs mais non-rivaux, comme un terrain de sport, un golf ou un musée, éventuellement même une forêt à champignons ; pour en bénéficier il faut faire partie du club, s'acquitter d'un droit d'entrée ou... connaître les bons coins.
- des *externalités*, à savoir des effets hors-marché, souvent involontaires, générés par les activités économiques de production et de consommation.

Le thème des externalités, essentiel à la compréhension des relations entreprises - territoires et ménages - territoires, est complémentaire à celui des biens publics et des communs. Les externalités partagent avec les communs et les biens publics certaines propriétés. Il s'agit d'une autre catégorie de « dilemmes sociaux » qui échappent également au marché. Les externalités sont des effets non pris en compte par le marché, générés par les conséquences collectives des activités économiques individuelles de consommation et de production. Elles ont un

peu les mêmes propriétés que les biens collectifs, dans la mesure où elles sont gratuites, et « inappropriables ». Ce sont des effets involontaires (positifs ou négatifs) générés par la consommation ou la production d'un agent, sur les autres agents.

La théorie des communs « naturels » et son élargissement aux biens communs

Jusqu'ici nous n'avons fait que présenter les éléments d'une typologie (Musgrave & Samuelson) utilisée par l'économie politique, une spécialité qui au départ n'a guère accordé d'importance aux biens collectifs non publics, d'autant plus que, sous les hypothèses usuelles de l'analyse microéconomique (de l'agent économique, individualiste, égoïste, opportuniste et maximisateur), les communs semblaient irrémédiablement condamnés à la surexploitation et à la disparition. C'était du moins le point de vue dominant incarné par le thème de la « *tragédie des communs* » développé en 1968 par le biologiste écologue Garrett Hardin, sur la base des hypothèses standards de l'économie politique.

La tragédie des communs

Pour Garrett Hardin, chaque éleveur « rationnel », sans aucune concertation avec les autres éleveurs, s'efforce de faire paître un maximum de bétail sur une terre commune. S'efforçant de maximiser pour lui-même le bénéfice de la vente de son bétail, il contribue au surpâturage. Ce raisonnement, en apparence implacable, est similaire aux lois malthusiennes de subsistance. Dans la mesure où elles sont accessibles à tous, les ressources naturelles finies et fragiles comme les terres communales (communales) sont victimes du dilemme social.

Le même raisonnement est appliqué également par Hardin aux biens communs soumis aux pollutions. Il a été par la suite étendu aux services écosystémiques offerts par la nature. Ces ressources exposées à une démographie et une exploitation croissantes, soulèvent en théorie un problème « sans solution technique ». On est encore tenté de le croire, s'agissant des biens communs mondiaux. Les communs seraient donc voués à la destruction (Hardin 1968/2018), d'où le terme de « tragédie ».

Cependant cette rationalité réputée implacable qui conduit à la privatisation des gains et à la communautarisation des pertes (les effets négatifs du surpâturage) ne s'observe pas forcément dans la réalité. Lorsqu'elles le peuvent, les communautés s'organisent efficacement pour pérenniser la ressource dont elles ont la charge. La présentation de Hardin apparaît finalement plus comme une idéologie que comme un fait d'observation. L'auteur célèbre n'arrive pas à concevoir l'existence institutionnelle des communs. Une véritable connaissance de ce qui se passe réellement au niveau des territoires - où ne s'applique pas forcément de manière exclusive la loi des marchés - aboutit à remettre en cause le point de vue de Hardin.

La bataille pour la reconnaissance de la viabilité des communs locaux (Elinor Ostrom)

Les travaux d'Elinor Ostrom et de son école (de Bloomington)

ont le mérite de n'avoir pas cédé à un raisonnement abstrait, mais d'avoir mené d'abord des travaux empiriques. Ces enquêtes de terrain se sont focalisées dans un premier temps sur une catégorie particulière de biens, des *réservoirs communs de ressources* (*common-pool resources*), qui sont des ressources naturelles localisées. Ces dernières ne sont pas en pratique livrées à la cupidité de tous, mais le plus souvent soumises à des pratiques collectives et coutumières de régulation, organisées démocratiquement par un collectif de taille moyenne (moins de 100 personnes). Ces travaux précis et situés révolutionnent l'économie politique (Ostrom 2020 ; Coriat 2021), même s'ils sont parfois caricaturés par des lecteurs superficiels.

Au-delà des communs, cette nouvelle école porte un regard sur *l'analyse institutionnelle du développement*. La recherche se fonde sur l'observation minutieuse des réalités institutionnelles locales de la production de biens publics et plus généralement de communs. A travers le monde on observe que chaque situation locale est très spécifique et les modes de production et de conservation de communs sont remarquablement efficaces. On peut en tirer des conclusions importantes concernant la surexploitation des ressources, notamment :

- Les capacités d'action des communs pour la résilience territoriale sont avérées ; elles sont efficaces et complémentaires à toutes les échelles (de l'urbain et du local à l'international).
- La complexité institutionnelle sur le territoire a une raison d'être, elle n'est pas nécessairement synonyme de chaos. L'organisation dite *polycentrique* a de nombreuses vertus. Les acteurs privés et publics peuvent parfois coopérer pour résoudre un même problème et les acteurs privés disposent de nombreuses possibilités d'expression et d'organisation collective avant de s'affronter éventuellement devant les tribunaux.
- En mettant l'accent sur les interactions sociales, cette approche des communs complète la classification économique usuelle des biens. La notion de rivalité propre aux biens privés est remplacée par une notion plus nuancée : la *soustraitabilité d'usage*. Il en va de même pour l'exclusivité. Ces notions ne sont plus chez Ostrom des paramètres binaires (exclusion / non-exclusion ; rivalité / non rivalité), mais des variables caractérisées par une plus ou moins grande intensité.
- Une troisième considération sépare les analyses d'Elinor Ostrom de la typologie économique présentée plus haut : les ressources locales naturelles ne sont pas des communs en soi : *elles ne deviennent des communs que lorsqu'elles sont gérées par une communauté et suivant un système de règles qui assurent autant la pérennité de cette communauté que la préservation des ressources*.

Pour résumer : les communs (de l'anglais *commons*, dérivé lui-même du latin *communis*) ne désignent pas seulement les biens eux-mêmes. Ils renvoient à des collectifs organisés autour de ces biens, qui définissent des règles de gouvernance précises d'accès à la ressource et de son usage, et contrôlent leur mise en application afin de garantir dans le temps la qualité et l'intégrité des ressources. Le commun désigne donc autant la *communauté* qui s'en occupe. En un sens cette approche des communs rejoint les définitions usuelles du développement territorial local : « *Le développement est un processus qui crée des activités, répartit leurs effets de manière équitable et en reconstitue les ressources* » en reprenant la formulation de Xavier Greffe (2002, p.11) ⁽³⁾.

Conclusion

Les travaux séminaux d'Elinor Ostrom sur les *communs naturels locaux* ont ouvert une boîte de Pandore très utile pour le présent et le futur des territoires. Outre le fait qu'ils ont mis à jour les règles génériques de gouvernance et d'usage qui sont spécifiques à tous les communs observables dans le monde entier, ces travaux ont également inspiré de très nombreuses réflexions et initiatives portant d'une part sur les *communs mondiaux*, et d'autre part sur les *biens communs* matériels et/ou immatériels (communautés de connaissance, logiciels libres, open source, etc.), ouvrant à ce concept des perspectives d'application quasi-illimitées. L'article suivant montrera l'intérêt et la diversité de ces applications et les perspectives qu'elles ouvrent pour la réflexion et les politiques publiques à différentes échelles territoriales.

BIBLIOGRAPHIES

- ALIX Nicole ; BANCEL Jean-Louis, CORIAT Benjamin, SULTAN Frédéric (2018), *Vers une république des biens communs*, LLL.
- BONNET Emmanuel (2021), « Les communs négatifs de l'anthropocène », in Bonnet, Landivar & Monnin, *Héritage et fermeture, écologie du démantèlement*, pp.10-55.
- BORRITS Benoît (2018), *Au-delà de la propriété. Pour une économie des communs*, La découverte.
- BOURCIER Danièle & al. (2021), *Dynamiques du commun. Entre Etat, Marché et Société*, Editions de la Sorbonne.
- CORIAT Benjamin (2021), *Le bien commun, le climat et le marché, Réponse à Jean Tirole*, LLL.
- CORIAT Benjamin (dir.) (2015), *Le retour des communs. La crise de l'idéologie propriétaire*, LLL.
- CORIAT Benjamin (2020), *La pandémie, l'anthropocène et le bien commun*, LLL.
- CORNU Marie, ORSI Fabienne & ROCHFELD Judith, (ouvrage coordonné par), (2021), *Dictionnaire des biens communs*, PUF.
- DARDOT Pierre & LAVAL Christian (2014), *Commun. Essai sur la révolution au XXI^{ème} siècle*, La Découverte.
- LE CROSNIER Hervé (2012) « Elinor OSTROM L'inventivité sociale et la logique du partage au cœur des communs », in *Hermès* /3 n° 64, CNRS Editions, pages 193 - 198.
- OSTROM Elinor (2020), *Discours de Stockholm, en réception du Nobel d'économie 2009*, C & F éditions.
- PECQUEUR Bernard & NADOU Fabien (dir.) (2018), *Dynamiques territoriales et mutation économiques. Transition, intermédiation, innovation*, L'Harmattan.
- RENOARD Cécile (2019), « De la personne comme don à la justice des communs ». Essai à partir de Martha Nussbaum », *Revue d'histoire de la pensée économique*, n°8-2, p. 57-80.

(3) Xavier Greffe (2002) *Développement local*, L'aube / Datar

Revue de presse

Impôts locaux : des hausses en cascade ⁽¹⁾

Il n'y a pas que les prix de l'énergie qui augmentent. Les impôts locaux également pour tous les propriétaires. À la hausse de la taxe foncière s'ajoute cette année une forte augmentation de la taxe sur les ordures ménagères. Premier constat dressé par le cabinet d'études FSL (Finances et stratégies locales), la progression de ces deux impôts est plus forte dans les villes de 40 000 à 100 000 habitants que dans les grandes métropoles.

Après deux années de baisse (- 0,4 % en 2020 et - 0,3 % en 2020), les élus locaux ont augmenté en moyenne cette année le taux de la taxe foncière de 0,3 % dans les villes de plus de 100 000 habitants, selon les calculs de FSL. Une progression relativement sage pour une année post-électorale, mais qui s'ajoute à 0,2 % de hausse des bases d'imposition votée par le Parlement. Soit, au total, une augmentation moyenne de 0,5 %.

La hausse du taux est très concentrée. Seules 10 % des villes de plus de 100 000 habitants s'y sont résolues, tandis que les 90 % restants ont opté pour le statu quo. Là où la taxe augmente, elle progresse donc fortement, à l'instar de Strasbourg, qui a relevé son taux de 4,85 %...

Dans les communes comprises entre 40 000 et 100 000 habitants, la hausse est plus élevée : + 0,8 % en moyenne, auquel s'ajoute toujours 0,2 % de revalorisation des bases locatives, soit 1 %.

Des hausses que les élus justifient par la perte de recettes fiscales et a contrario une augmentation des dépenses liées à la pandémie, et par le manque à gagner créé par la suppression de la taxe d'habitation, disparition pas entièrement compensée par l'État.

Taxe sur les ordures ménagères

Elle augmente également en moyenne de 0,3 % dans les villes de plus de 100 000 habitants et de 2,3 % en moyenne dans les communes de 40 000 à 100 000 habitants. Des progressions qui s'expliquent par la flambée de la taxe générale sur les activités polluantes et par la gestion de plus en plus coûteuse des déchets ménagers. En dix ans, cette dernière a augmenté de plus de 30 %. Et la tendance devrait perdurer ! Pour limiter les hausses, le think tank Terra Nova recommande la mise en place d'une tarification incitative : le montant payé varierait en fonction de la quantité de déchets produite. Une vingtaine de communes l'expérimente.

Interview de Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes

Du long entretien livré à la revue gestion et finances publiques ⁽²⁾, le lecteur pourra retenir les deux orientations développées par le nouveau Premier président, i.e. l'expérimentation d'un

(1) Laurence Allard - Impôts locaux : des hausses en cascade. L'article peut être consulté dans l'hebdomadaire *Le Point* du 24 septembre 2021.

(2) L'entretien peut être consulté dans la Revue Gestion et finances publiques de juillet - août 2021, pp. 5 à 9.

droit de requête ouvert aux citoyens qui fonctionnerait comme des « lanceurs d'alerte » et l'essor de l'évaluation des politiques publiques à laquelle participeraient beaucoup plus les chambres régionales et territoriales des comptes.

Etudes et statistiques

Comptes individuels des collectivités locales

L'édition 2020 des comptes individuels des collectivités locales ⁽³⁾ a été enfin publiée en septembre 2021. Il est possible d'y consulter :

- les comptes individuels des communes (budgets principaux) par nature ;
- les comptes agrégés des groupements de communes (budgets principaux et budgets annexes) par nature ;
- les comptes individuels des départements et des régions (budgets principaux) par nature.

Cap sur le coût de fonctionnement des piscines communales et intercommunales

Dans son 14^{ème} numéro de la collection Cap sur..., l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL) propose une analyse du coût de fonctionnement des piscines ou centres aquatiques gérés en régie par les communes et les intercommunalités ⁽⁴⁾.

Les principaux constats sur l'année 2019, donc avant la crise, sont les suivants :

- Un coût de fonctionnement moyen estimé à près de 1 100€ par m² de bassin et par an pour les communes, hors amortissement des équipements.
- Ce résultat masque des disparités fortes, notamment liées aux caractéristiques très variées des piscines, dont certaines ont pu être testées : piscine saisonnière ou non, présence d'aménagements de confort supplémentaires, bassins découverts ou non...
- Un coût de fonctionnement moyen atteignant près de 1 300€/m²/an pour les groupements à fiscalité propre. Ce coût est plus élevé que pour les communes car ces entités gèrent en moyenne des infrastructures plus grandes, offrant davantage de prestations. Il présente, tout comme pour les communes, des disparités importantes.
- Des recettes tarifaires ne couvrant qu'une faible part du coût de fonctionnement (22 % pour les communes, 26 % pour les groupements), laissant un reste à charge important pour les collectivités.

Une vision pluriannuelle est par ailleurs présentée, permettant de mettre en avant l'impact de la crise sanitaire sur les budgets piscines des communes en 2020, à savoir une forte baisse

(3) https://www.impots.gouv.fr/cll/zf1/accueil/flux.ex;jsessionid=E90F4F49B80547DEC6E9BA764A96CC8?_flowId=accueilcclloc-flow.

(4) L'étude mise en ligne le 14 octobre 2021 peut être téléchargée à l'adresse : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Institution/1.%20organisation%20administrative/Organismesconsultatifs/OFGL/vf_ofgl_cap_sur_14_cout_fonctionnement_piscines_bloc_co.pdf.

des recettes tarifaires (- 56 % en moyenne), pour moitié compensée par des économies.

Pour André Laignel, Président de l'OFGL, « *ce résultat illustre le défi supplémentaire que les décideurs locaux ont dû relever dans un contexte de crise : celui d'équilibrer en urgence le financement des principaux équipements publics* ».

Edition

Gestion comptable

Le fascicule 2000 du Jurisclasseur des collectivités territoriales a été mis à jour⁽⁵⁾. L'auteur, Jean-Bernard Mattret rappelle que, par définition, la comptabilité est un instrument d'information et de contrôle.

Sont également traités :

- les cadres conceptuels des comptes publics qui fondent les règles de comptabilité générale ;
- les enregistrements comptables autour des principes comptables, des comptabilités de l'ordonnateur et du comptable public, de la fiabilité et de la certification des comptes publics locaux ;
- les états financiers, i.e., le compte administratif et le compte de gestion, ainsi que, dans le futur, le compte financier unique.

L'auteur conclut pour une cohérence et une convergence de la comptabilité publique locale avec les autres règles comptables qui s'appliquent au secteur public.

Résultats budgétaires et comptables

Le fascicule 2050 du Jurisclasseur des collectivités territoriales a été mis à jour⁽⁶⁾. L'auteur, Jean-Bernard Mattret expose les résultats budgétaires en 6 points :

- le résultat, indicateur de performance financière ;
- la détermination ;
- l'affectation,
- la reprise du résultat au budget de l'exercice suivant ;
- l'inventaire et la comparaison des différents indicateurs de résultat ;
- le résultat, un instrument de stratégie financière.

(5) Le fascicule de 79 pages a été mis à jour le 22 juillet 2021.

(6) Le fascicule de 27 pages a été mis à jour le 13 juillet 2021.

(7) Stéphanie Damarey - Le régime de responsabilité financière des gestionnaires publics : un projet vidé de sa substance in Dalloz étudiants du 4 octobre 2021, billet téléchargeable à l'adresse : <https://actu.dalloz-etudiant.fr/le-billet/article/le-regime-de-responsabilite-financiere-des-gestionnaires-publics-un-projet-vide-de-sa-substanc/h/98ab81e2f80b73154058335577da173b.html>
Voir le projet de responsabilité unifiée des gestionnaires et des comptables publics in LFT d'octobre 2021, p. 18.

Articles

Le régime de responsabilité financière des gestionnaires publics : un projet vidé de sa substance⁽⁷⁾

A juste titre, Stéphanie Damarey, professeure des universités, relève les insuffisances relatives au projet de responsabilité unifiée des gestionnaires et des comptables publics :

- le champ des justiciables car les ministres et les ordonnateurs locaux échappent à toute responsabilité ;
- le couplage de la faute grave et du préjudice financier significatif, difficile à identifier.

L'auteur rappelle les sanctions encourues, en ces termes : « Alors qu'il deviendra quasiment impossible d'engager la responsabilité des comptables publics, il n'était pas difficile pour le Gouvernement de donner l'apparence de céder sur la remise gracieuse en prévoyant sa suppression. De même que sont supprimés, selon la même logique, le débet et l'obligation d'assurance.

Le tout est remplacé par une amende dont le maximum est limité à six mois de salaire à laquelle le juge financier, pourra ajouter une peine d'interdiction d'exercice pour un ordonnateur ou un comptable sanctionné ».

La datavisualisation

Dossier de la *Revue Gestion et Finances publiques* N° 5-2021, septembre-octobre

Matthieu Houser : « Les enjeux de la datavisualisation : de l'approche statique à l'analyse dynamique en finances locales », p. 34.

Thomas Rougier, Nicolas Laroche : « Comment passer de données ouvertes à des données utiles en matière de finances locales ? L'offre data.ofgl.fr » p. 40.

Xavier Bailly, André Pezziardi : « Le potentiel de l'approche cartographique et de la réflexion spatiale dans l'analyse des finances locales : les juridictions financières mobilisent des méthodes et outils innovants » p. 48.

Romarc Nazon : « L'indissociabilité du pouvoir fiscal local et des impôts à base foncière » p. 54.

Emmanuel Macron et les réformes territoriales. Finances et institutions

LE LIDEC Patrick (dir.), Berger-Levrault, coll. Au fil du débat, 10/2020, 260 p.

Un président de la République qui n'a exercé aucun mandat local avant d'être élu à cette fonction est un évènement, unique dans l'histoire politique récente de la France. En outre, la majorité des députés est dépourvue de toute expérience de mandats locaux. Fallait-il attendre une inflexion de l'action publique ? L'ouvrage examine ce qu'il est advenu de la promesse de bâtir un « pacte girondin » : mouvement de recentralisation ou relance de la décentralisation ? Neuf contributions analysent la politique territoriale d'Emmanuel

Macron qui sera certainement très discutée lors de la prochaine campagne électorale.

Autres publications récentes

- CAUMEIL Alain et LORGERIL Mohammed (de), « Calculer une redevance d'occupation du domaine public », *RFFP*, n° 152, 2020.
- CYTERMANN Laurent, « Opposition d'une commune à l'institution par un EPCI d'une taxe de séjour » (concl. sur CE, 26 janvier 2021), *Revue de droit fiscal*, 2021, comm. 277.
- ECHENE Denys, « Y a-t-il encore de la place pour le jugement des comptes publics locaux ? », *BJCL*, 2021, n° 7/8, p. 521.
- GUILLOT Paul, « La programmation des chambres régionales et territoriales des comptes : des juridictions indépendantes conduisant leurs travaux en toute indépendance ? », *BJCL*, 2021, n° 7/8, p. 513.
- HÉBERT Jérémy, « Expérimentation de la certification des comptes publics locaux : présentation de la démarche, enjeux et acteurs », *BJCL*, 2021, n° 7/8, p. 532.
- HOUSER Matthieu, « L'égalité financière entre collectivités territoriales », *RDP*, 2021, p. 835.
- LALEURE-LUGREZI Jeanne, « L'autonomie fiscale insulaire : regard comparé sur les régions insulaires de Méditerranée occidentale », *Revue de droit fiscal*, 2021, comm. 348.
- LARRIBAU Denis et LARUE Marc, « Les centres de gestion de la fonction publique territoriale vus par les juridictions financières », *Revue du gestionnaire public*, 2020, n° 3, p. 27.
- LE ROY Marc, « Subvention des salles de cinéma par les communes : une application de la lettre de la loi qui s'avère problématique dans la pratique » (note sous CE, 10 mars 2021), *JCP, éd. A*, 2021 (n° 24, 14 juin 2021), n° 2184.
- LEVOYER Loïc, *Finances locales*, Hachette Supérieur, coll. Les Fondamentaux, 3^{ème} éd., 2021, 168 p.
- LEVOYER Loïc, « Les cantines scolaires doivent-elles être assujetties à la TVA » (note sous CE, 28 mai 2021, Commune de Sarlat-la-Canéda, avec les concl. R. Victor), *BJCL*, 2021, n° 7/8, p. 551.
- MICHAUT Christian, « Y a-t-il une police des libertés locales dans le domaine économique et financier ? », in « La police de la liberté en économie de marché », Editions Legitech, 2021, p. 387.
- MORDACQ Frank, « La dimension régionale de l'action économique et des finances publiques », *Gestion et finances publiques*, 2021, n° 4, p. 73.
- NAUDAN Chrystelle, « Les juridictions financières territoriales et le temps », *BJCL*, 2021, n° 7/8, p. 534.
- PEZZIARDI André, « Le contrôle budgétaire sur les collectivités locales : une activité sur saisines à moderniser », *BJCL*, 2021, n° 7/8, p. 525.
- PICHOT-DELAHAYE Loïc, « La première LFR pour 2021 et les collectivités : de nouvelles mesures de soutien dans un contexte économique qui demeure incertain », *JCP, éd. A*, 2021, n° 37, p. 30.
- SLIMANI Ahmed, « Données budgétaires communales, site internet et citoyen : éclairage de ce triptyque par le juge financier », *JCP, éd. A*, 2021 n° 37, p. 34.
- STREBLER Jean-Philippe, « Reversement de la taxe locale d'équipement » (note sous CAA Lyon, 4 février 2021, *Cté de communes de la Plaine dijonnaise*), *AJDA*, 2021, p. 1228.
- TOULEMONT Betty, « Locaux industriels : (enfin) vers un allègement du poids de la fiscalité locale ? », *Les Nouvelles Fiscales*, n° 1294, 15 septembre 2021.
- UNTERMAIER-KERLÉO Elise, « Le bon coin des collectivités : les ventes aux enchères de matériels par les communes ou intercommunalités », *JCP éd. A*, 19 octobre 2020, n° 42, comm. n° 2269.
- VANIER Léo, « De quoi l'externalisation permet-elle faire l'économie ? », *RFFP*, n° 152, 2020.
- YTIER David, « La place et le rôle des juridictions financières au plan territorial : la position des élus locaux, confiance ou rejet ? », *BJCL*, 2021, n° 7/8, p. 518.

EPRD/ERRD : Maîtriser la gestion des EHPAD et autres ESSMS

- Budget et comptabilité
- Analyse économique et financière
- Pilotage
- Règlement ANC n° 2018-06 et 2019-04 et Instruction DGCS/DGFIP du 12 juillet 2018
- Application au 1^{er} janvier 2020



Par **Jacques GROLIER**
Préface de **Jean-Patrick LAJONCHERE**

INFODIUM
ÉDITIONS

www.infodium.fr

BON DE COMMANDE

A retourner à Infodium, 69, avenue des Ternes 75017 Paris ou par télécopie au 01 70 24 82 60



<input type="checkbox"/> OUI , Je commande exemplaire(s) du livre « <i>EPRDIERRD : Maîtriser la gestion des EHPAD et autres ESSMS</i> » par Jacques Grolier, 410 pages (ISBN 978-2-9559203-6-7) TVA : 5,5 %	HT	TTC
	71,09	75,00
Participation forfaitaire aux frais de port (à partir de 2 commandes : 10 euros TTC). TVA : 20 %	5,00	6,00
	Total	<input style="width: 50px; height: 20px;" type="text"/>

Mme, Mlle, M.

Nom : Prénom :

Établissement :

Fonction :

Adresse :

Code Postal : Ville :

Téléphone : Fax :

E-mail :

Cachet / Signature

Je règle par :

Chèque bancaire ou postal à l'ordre d'**INFODIUM**.

Je recevrai une facture justificative.

A réception de facture (avec RIB)



BULLETIN D'ABONNEMENT



LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

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

**1 an, 11 numéros papier
+ 1 ou 2 fiches techniques
par numéro
+ 1 accès numérique
+ base d'archives sur
www.financierterritorial.fr
au prix de **519 € 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 2021 au 31 Décembre 2021.

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

Cachet /Date
Signature

FICHE TECHNIQUE

Projet de loi de finances 2022 : Un budget de transition

Par Stéphane MASSE et Caroline SECOND

FCL - Gérer la Cité

SOMMAIRE

Le contexte budgétaire et économique du PLF 2022

- Contexte économique
- Contexte budgétaire

Mesures transversales concernant l'ensemble des collectivités

- Concours financiers de l'État
- Mesures transversales

Dispositions spécifiques au bloc communal

- Dotations et mécanismes de péréquation
- Ajustement de certains mécanismes de compensation de la réforme de la taxe d'habitation

Dispositions spécifiques aux départements et aux régions

- Dispositions spécifiques aux départements
- Dispositions spécifiques aux régions

Le Gouvernement a présenté le 22 septembre dernier le PLF 2022. Les lois de finances revêtent un enjeu particulier pour les collectivités locales et leurs groupements car elles contiennent habituellement des dispositions ayant des incidences sur le contexte financier dans lequel elles exercent leurs compétences.

Après le vote de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales en 2020, la loi de finances 2021 avait été marqué par le Plan de Relance et l'adaptation des modalités de calculs des indicateurs financiers (bloc communal et départements).

Le PLF 2022 s'inscrit dans la continuité avec la poursuite de l'adaptation des indicateurs financiers et des mesures de relance.

La première partie de ce texte (jusqu'à l'article 19) a fait l'objet d'un vote par l'Assemblée nationale en première lecture le 19 octobre 2021 (l'examen à l'Assemblée nationale en première lecture de la seconde partie se poursuivra jusqu'au 16 novembre). Cette fiche technique expose les principales dispositions du PLF en tenant comptes des modifications votées par les députés sur la première partie du PLF 2022.

Le contexte budgétaire et économique du PLF 2022

• Contexte économique

Après une récession inédite en 2020, un net rebond en 2021 et 2022

En 2020, dans un contexte de crise sanitaire, le PIB en volume s'est contracté de 7,9 %, après une croissance de + 2,3 % en 2017, + 1,9 % en 2018 et + 1,8 % en 2019. Cette récession est cependant inférieure à celle qui avait été prévue par le gouvernement dans le cadre de la précédente loi de finances (- 11 %).

Les prévisions du gouvernement d'une croissance du PIB de 6 % en 2021 et 4 % en 2022 sont assez proches des dernières prévisions des instituts économiques.

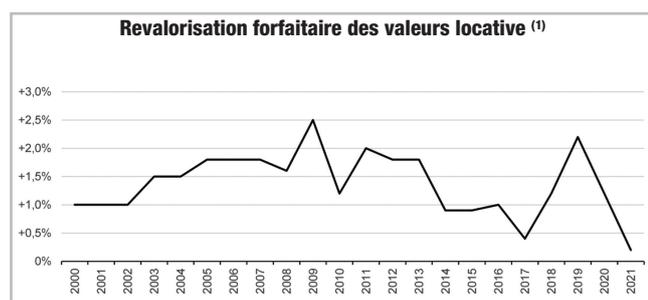
Si ces prévisions se confirment, le PIB retrouverait son niveau d'avant crise dès 2022.

Le retour de l'inflation

Après une année 2020 marquée par une faible inflation (0,5 %), celle-ci rebondit et pourrait atteindre 2 % en 2021 selon le FMI (Fonds Monétaire International).

Pour 2022, la prévision d'inflation du gouvernement est de + 1,5 %, proche des dernières prévisions des grands instituts économiques.

Le retour de l'inflation pèsera sur les dépenses des collectivités locales. Il aura également un effet positif sur certaines recettes.



(1) Pour mémoire, en 2018, la revalorisation forfaitaire de + 1,2 % ne s'est pas appliquée aux bases de taxe d'habitation qui ont été revalorisées de + 0,9 %.

Source : FCL - Gérer la Cité.

En effet, depuis 2018, la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives (hors locaux professionnels et commerciaux) est indexée sur la variation de l'indice des prix à la consommation harmonisés (IPCH) mesurée au mois de novembre. En septembre 2021, la progression sur un an de l'IPCH s'établit à + 2,7 %, ce qui augure d'une revalorisation des bases au-delà des 2%, fait inédit à part lors des années 2009 et 2019.

• Contexte budgétaire

En 2020, le déficit et l'endettement publics battent des records

Anticipé à 11,3 % du PIB dans la LFI 2021, le déficit est moins élevé que prévu. Il atteint cependant un niveau inédit de près de 210 milliards d'euros (+ 135 Md€ par rapport à 2019) soit 9,1 % du PIB, niveau jamais atteint lors des crises précédentes.

La crise n'a pas épargné les collectivités locales : leur CAF est en nette baisse (- 5,8 Md€ en 2020), essentiellement en raison de la baisse des recettes de fonctionnement, et ce malgré une très faible progression des dépenses.

Les comptes de l'Etat ont été plus fortement impactés par la crise, avec une aggravation de la CAF négative (elle a quasiment doublé) en raison de la baisse des recettes de fonctionnement couplée à une progression dans les mêmes proportions des dépenses de fonctionnement.

La dette publique aura augmenté de 275 milliards d'euros en 2020, pour atteindre 115 % du PIB dont 230 milliards d'euros valorisés par le gouvernement comme directement liés à la crise Covid (165 milliards dans le budget de l'État et le solde dans celui de la Sécurité sociale). Les comptes de l'Etat et de la Sécurité sociale font apparaître une forte augmentation de l'endettement. La dette des APUL progresse, mais dans des proportions moindres ; elle représente 10 % de la dette publique, contre 93,4 % pour l'Etat.

Des comptes durablement dégradés

Le PLF 2022 ne contient aucune mesure d'association des collectivités locales au redressement des comptes publics. Le déficit public diminuerait à 8,4 % du PIB en 2021 et 4,8 % en 2022 en raison du rebond de l'économie et de la réduction progressive des mesures exceptionnelles de soutien. Il resterait encore élevé avec 124,5 milliards d'euros en 2022. L'endettement public resterait également très élevé.

Le Haut Conseil des Finances Publiques, dans son avis du 22 septembre, relève que le PLF 2022 n'intègre pas à ce stade « l'impact de certaines mesures annoncées par le Gouvernement au cours de l'été (plan d'investissement, revenu d'engagement, notamment) qu'il prévoit de faire adopter en cours de débat parlementaire par voie d'amendement ». Le déficit pourrait donc être revu à la hausse d'ici la fin du débat parlementaire.

A moyen terme, le gouvernement prévoit une réduction graduelle du déficit public pour un retour aux « 3 % » à horizon 2026 du seuil européen prévu par le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC). En revanche, la dette publique resterait de l'ordre de 115 % du PIB, loin du critère de 60 % prévu par le PSC.

Mesures transversales concernant l'ensemble des collectivités

• Concours financiers de l'État

Une augmentation de l'enveloppe de 264 M€

Les principaux mouvements constatés concernent :

- La baisse de 560 M€ des concours liés à la crise sanitaire, avec la suppression de certaines dotations exceptionnelles (achat de masques...) et la réduction des crédits du dispositif de compensation des pertes de recettes de 410 M€ ;
- L'augmentation ponctuelle de 337 M€ des crédits de la Dotation de Soutien à l'Investissement Local (+ 59 %) du bloc communal, la Dotation de Soutien à l'investissement des Départements (DSID) restant stable ;
- Des progressions liées aux mesures de baisse des impôts de production décidées en loi de finances 2021 (réduction de 50 % de la CVAE et des valeurs locatives des locaux industriels imposés à la TFB et à la CFE) :
 - Augmentation de 352 M€ de la dotation de compensation aux communes et EPCI des pertes de recettes de CFE et TFB ;
 - Création d'une dotation de 52 M€ à destination des départements dont le dispositif de compensation péréqué alimenté par les frais de gestion de l'État sur la TFB de l'année précédente allait subir une perte de ressources.
- Des mouvements de périmètre liés à la recentralisation du RSA dans certains départements :
 - Augmentation de 29,7 M€ de la DGF du département de la Réunion (celle-ci fait suite à une minoration de 59,3 M€ l'année dernière dans le cadre d'une régularisation) ;
 - Réduction du FMDI de 27 M€ liée à la recentralisation du RSA en Seine-Saint-Denis dans le cadre de l'expérimentation ouverte dans le cadre du projet de loi de finances.
- L'augmentation du fonds « Calamités Publiques » de 66 M€.

Les Régions, seules contributrices à la baisse des variables d'ajustement

Les régions sont à ce stade les seules concernées par une réduction de leurs variables d'ajustement (- 25 M€ sur les

compensations d'exonération (- 69 %) et -25 M€ sur la DCRTP (- 5,1 %).

Les modalités de répartition de la baisse entre les collectivités restent identiques à celles opérées en 2021, c'est-à-dire au prorata des recettes réelles de fonctionnement de l'année 2020.

• Mesures transversales

Régime de responsabilité des gestionnaires publics - Article 41 PLF 2022

Cet article donne habilitation au gouvernement pour réformer le régime de la responsabilité des gestionnaires publics par voie d'ordonnance. Cette réforme s'inscrit dans la continuité du projet de modernisation de l'action publique, consacrée dans le programme Action Publique 2022. Elle fait suite aux rapports Bassères et Damarey rendus publics en décembre 2020. (Voir LFT d'octobre).

La réforme prévoit :

- Le maintien de la séparation de l'ordonnateur et du comptable public et la disparition du régime de la responsabilité personnelle du comptable public. Doit s'y substituer un régime unifié entre l'ordonnateur et le comptable public mettant en avant l'existence d'une faute grave. Ainsi, l'infraction financière causée par le comptable public constituerait une faute grave, caractérisée et sanctionnée, lorsqu'elle engendre un préjudice financier significatif.
- La mise en place d'une juridiction unifiée pour comptables et ordonnateurs : une chambre de la Cour des comptes en première instance, la possibilité de faire appel et le Conseil d'Etat juge de cassation.

Dispositions spécifiques au bloc communal

• Dotations et mécanismes de péréquation

Progression du volume de la péréquation communale - Article 47 PLF 2022

Le PLF prévoit une augmentation des enveloppes de péréquation de 95 M€ pour la dotation de solidarité urbaine (DSU) et également 95 M€ pour la dotation de solidarité rurale (DSR). L'augmentation est un peu plus importante que celle constatée ces dernières années : en 2019, 2020 et 2021, elle s'élevait à 90 M€ pour chacune des deux dotations.

Comme habituellement, l'augmentation est financée par l'écurement de la dotation forfaitaire. Cet écretement s'applique aux communes dont le potentiel fiscal par habitant (après application du coefficient logarithmique) est inférieur à 75 % de la moyenne des communes.

Poursuite de la montée en charge de la péréquation au bénéfice des communes des départements d'outre-mer - Article 47 PLF 2022

La LFI 2020 avait réformé la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM) de façon à en augmenter le volume financier et à renforcer son caractère péréquateur.

Dans la continuité des deux dernières lois de finances, le PLF 2022 prévoit deux mesures de nature à renforcer l'effort de péréquation en direction de ces communes :

- La quote-part destinée aux communes ultramarines est calculée par application au montant mis en répartition au titre de la DSU, de la DSR et de la DNP au plan national, d'un ratio démographique. Ce ratio correspond au rapport entre la population des communes d'outre-mer et la population totale des communes de métropole et d'outre-mer, assorti d'une majoration. Après une augmentation de cette majoration de 35 à 40,7 % en LFI 2020, puis à 48,9 % en 2021, le PLF 2022 porte la majoration à 56,5 %. La part des crédits affectés à l'outre-mer au sein des enveloppes de péréquation des communes est ainsi réhaussée. Une ultime revalorisation devrait intervenir en 2023 avant sa stabilisation.

- Au sein de cette quote-part outre-mer, le montant de la DACOM « socle » des communes des DOM diminue à nouveau au profit de la dotation de péréquation (DPOM), dans l'objectif de concentrer davantage les crédits sur les communes les plus fragiles.

Poursuite de la montée en charge de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité - Article 46 PLF 2022

Cette dotation à destination des communes avait été créée en 2019, puis remaniée en 2020. Elle représente actuellement une enveloppe de 10 M€ répartie en trois fractions, à destination des communes situées dans une zone Natura 2000, un cœur de parc national ou un parc naturel marin. Seules les communes de moins de 10 000 habitants avec un potentiel fiscal/habitant inférieur à deux fois la moyenne de la strate sont aujourd'hui éligibles.

Le PLF 2022 étend l'objet de cette dotation est en revalorise l'enveloppe : elle devient la « dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et la valorisation des aménités rurales ». Son enveloppe passe de 10 à 20 M€.

Une quatrième fraction est créée : elle bénéficie aux communes de moins de 10 000 habitants, situées en zone peu dense ou très peu dense et qui ont approuvé la charte d'un parc naturel régional, à condition que leur potentiel financier soit inférieur à la moyenne de la strate.

Le PLF apporte en outre plusieurs modifications concernant le calcul des attributions individuelles.

Evolution des indicateurs financiers utilisés pour le calcul des dotations et des mécanismes de péréquation - Article 47 PLF 2022

La modification du panier de recettes des collectivités en 2021 rendait nécessaire la réforme des indicateurs financiers utilisés pour la répartition des dotations et des mécanismes de péréquation. Comme ces indicateurs s'appuient principalement sur des données financières N-1, la première année de prise en compte du nouveau panier fiscal sera 2022. Dès la LFI 2021, une première version de réforme a minima des indicateurs avait été votée. Les travaux du CFL s'étant poursuivis cette année, les dispositions du PLF 2022 rénovent plus largement les indicateurs dans l'objectif de donner une image fidèle de la situation de la collectivité.

Deux évolutions majeures sont à noter :

1. **La prise en compte dans les potentiels fiscaux / financiers communaux et agrégés de nouvelles ressources pour les communes**, en particulier : les DMTO (moyenne sur trois ans, y compris les attributions via les fonds de péréquation départementaux), la TLPE, la taxe sur les pylônes, la taxe sur les installations nucléaires de base et la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires pour les communes qui l'ont mise en place.

Au niveau national, c'est surtout l'intégration du produit des DMTO qui devrait peser dans l'évolution des potentiels : celui-ci représente plus de 80 % des ressources nouvelles prévues par le PLF (valeur 2020).

Si l'ensemble des potentiels sont destinés à augmenter, l'évolution devrait être plus marquée pour les plus petites communes (voir tableaux ci-contre).

On peut s'interroger sur l'opportunité d'intégrer dans les potentiels fiscaux les produits de la majoration sur les résidences secondaires et de la TLPE. Les collectivités qui ont mis en place ces taxes facultatives se trouvent en effet pénalisées par rapport aux autres, ce qui remet en question la notion même de potentiel.

2. **Un changement de logique pour le calcul de l'effort fiscal et de l'effort fiscal agrégé** : ces indicateurs prennent désormais en compte uniquement les produits et potentiels communaux (contre le total des produits communaux et intercommunaux jusqu'ici). Les produits de TEOM/REOM et de TAFNB sont également exclus du calcul. On passe ainsi d'une logique de pression fiscale sur le territoire de la commune à une logique de produit perçu par la commune.

Les modalités de prise en compte de ces nouveaux modes de calcul restent identiques à celles prévues par la dernière loi de finances :

- Pour les potentiels et efforts fiscaux communaux et agrégés, l'ensemble des évolutions issues de la LFI 2021 et du PLF 2022 seraient neutralisées en 2022, avant une prise en compte des modifications lissée sur 6 ans. Les modalités exactes doivent être définies par décret en Conseil d'État.

- Pour les autres indicateurs (potentiel fiscal des EPCI et coefficient d'intégration fiscal), les nouvelles modalités de calcul s'appliquent dès 2022. Pour ces indicateurs, les évolutions prévues sont essentiellement issues de la LFI 2021. Les mécanismes de garantie applicables à la dotation d'intercommunalité devraient cependant permettre un lissage de leurs effets dans le temps.

• Ajustement de certains mécanismes de compensation de la réforme de la taxe d'habitation

Prélèvement sur le produit de TH 2020 pour les communes et EPCI ayant augmenté leur taux en 2018 ou 2019 : création de plusieurs cas d'exemption - Article 10 ter PLF 2022

Cet amendement déposé par le Gouvernement revient partiellement sur la remise à charge des collectivités au titre de 2020 de la part de dégrèvement résultant des augmentations de taux en 2018 et 2019. Cela concerne uniquement deux cas :

- Lorsque l'augmentation du taux de TH résultait de mesures

Strate	de	à	Potencial financier 2021/hab	Potencial financier 2021 avec élargissement recettes	Évolution
1	moins de 500 habitants		689,7 €	730,9 €	+ 6,0 %
2	500	999	754,2 €	790,6 €	+ 4,8 %
3	1 000	1 999	815,1 €	844,8 €	+ 3,7 %
4	2 000	3 499	895,3 €	922,8 €	+ 3,1 %
5	3 500	4 999	971,2 €	999,7 €	+ 2,9 %
6	5 000	7 499	1 027,3 €	1 071,2 €	+ 4,3 %
7	7 500	9 999	1 078,2 €	1 129,3 €	+ 4,7 %
8	10 000	14 999	1 128,2 €	1 175,6 €	+ 4,2 %
9	15 000	19 999	1 147,7 €	1 199,2 €	+ 4,5 %
10	20 000	34 999	1 199,7 €	1 250,5 €	+ 4,2 %
11	35 000	49 999	1 263,9 €	1 313,3 €	+ 3,9 %
12	50 000	74 999	1 260,5 €	1 313,7 €	+ 4,2 %
13	75 000	99 999	1 421,6 €	1 469,5 €	+ 3,4 %
14	100 000	199 999	1 247,6 €	1 298,4 €	+ 4,1 %
15	200 000 habitants et +		1 605,1 €	1 654,6 €	+ 3,1 %
Ensemble			1 089,4 €	1 132,5 €	+ 4,0 %

Source : FCL - Gérer la Cité.

Strate	de	à	% de communes qui deviennent plus "riche" que la strate	% de communes qui deviennent moins "riche" que la strate
1	moins de 500 habitants		5,7 %	4,6 %
2	500	999	2,6 %	2,3 %
3	1 000	1 999	1,9 %	1,5 %
4	2 000	3 499	1,6 %	1,6 %
5	3 500	4 999	1,2 %	1,1 %
6	5 000	7 499	1,6 %	0,8 %
7	7 500	9 999	1,2 %	0,7 %
8	10 000	14 999	2,5 %	1,7 %
9	15 000	19 999	2,1 %	2,1 %
10	20 000	34 999	1,4 %	1,1 %
11	35 000	49 999	1,1 %	4,3 %
12	50 000	74 999	0,0 %	1,4 %
13	75 000	99 999	3,8 %	0,0 %
14	100 000	199 999	0,0 %	0,0 %
15	200 000 habitants et +		0,0 %	0,0 %
Ensemble			3,9 %	3,1 %

de redressement (par la Chambre régionale des comptes ou par l'Etat) ;

- Lorsque l'augmentation du taux de TH de la commune / de l'EPCI est compensée par une baisse du taux de TH de l'EPCI / des communes membres, le produit global levé sur la commune / l'EPCI restant identique. Sont visés en particulier les rééquilibrages de taux communaux / intercommunaux dans le cadre d'un pacte financier et fiscal, sans modification de la pression fiscale.

Concrètement, ces collectivités ne devraient pas enregistrer / devraient se voir rembourser par l'État les prélèvements sur leurs recettes fiscales au titre de l'exercice 2020. Cet amendement devrait cependant avoir une portée très limitée :

- Le nombre de communes concernées par les mesures de redressement n'est pas connu. En revanche, pour le second cas, seuls dix à vingt cas sont identifiés.
- Surtout, nous comprenons que la mesure ne porte que sur la reprise financière au titre de l'année 2020. Les calculs des coefficients correcteurs et de la quote-part de TVA ne devraient pas être modifiés : les communes et EPCI concernés restent compensés à partir de 2021 sur la base de leur taux de TH 2017.

Ajustement à la marge des modalités de compensation pour les communes et EPCI – Article 11 ter PLF 2022

Les ressources de compensation de la perte de la TH perçues à partir de 2021 sont calculées de façon à assurer aux collectivités concernées une neutralité de la réforme sur les bases 2020 et au taux de TH de 2017 : via la descente du taux de foncier bâti assortie d'un coefficient correcteur pour les communes, et via un transfert de TVA pour les EPCI. L'amendement modifie à la marge le contenu des paniers de ressources pris en compte pour le calcul des compensations, dans un sens qui devrait être favorable aux collectivités.

Panier de ressources perdues (communes et EPCI)

Pour les communes comme les EPCI, ce panier était composé :

- Des bases de TH 2020 multipliées par le taux de 2017 ;
- Des compensations d'exonération de TH 2020 ;
- De la moyenne des rôles supplémentaires de TH perçus sur la période 2018-2020 sur les résidences principales.

L'amendement ajoute à ces ressources perdues les bases des rôles supplémentaires au titre de l'année 2020 émis jusqu'au 15 novembre 2021, multipliées par le taux 2017. Il s'agit de réintégrer des bases qui n'auraient pas pu être mises à jour dans de bonnes conditions par les services fiscaux en 2020 du fait de la crise sanitaire. Cette problématique avait été identifiée dès début 2021 par certaines communes. La mesure vise ainsi à prendre en compte une base fiscale 2020 plus complète, au bénéfice des collectivités.

Panier de ressources transférées (communes)

Pour les EPCI, la fraction de TVA transférée est directement calculée sur la base des ressources perdues. Pour les communes, les ressources transférées par le département permettent de calculer le coefficient correcteur qui assure la neutralité en année N de la réforme.

Ces ressources transférées intègrent :

- Le produit net de TFB 2020 du département sur le territoire de la commune ;
- Les compensations d'exonération de TFB 2020 du département sur le territoire de la commune ;
- La moyenne des rôles supplémentaires de TFB perçus sur la période 2018-2020 par le département sur le territoire de la commune.

L'amendement supprime de ce panier les rôles supplémentaires de TFB. L'objectif est de ne pas pénaliser les communes dont le produit de TH était très faible et qui se voient transférer des ressources de TFB importantes ; la minoration du panier de ressources transférées permet ainsi de rehausser le coefficient correcteur.

L'ensemble de ces mesures entrent en vigueur dès 2021 : les droits à compensation seront ainsi recalculés dès cette année

(coefficient correcteur pour les communes et fraction de TVA pour les EPCI). Comme la campagne d'émission des rôles supplémentaires se termine le 15 novembre, il est probable que les résultats n'en soient connus qu'en 2022.

L'amendement majore les recettes perdues et minore les recettes transférées : il devrait donc avoir un impact global à la hausse sur les droits à compensation. Le coût est estimé à une centaine de millions d'euros par an par le Gouvernement. Cette enveloppe serait prélevée sur les frais de gestion perçus par l'État, et serait donc sans impact sur les concours financiers aux collectivités territoriales. Notons cependant que cette nouvelle dépense pour l'État n'a pas encore été traduite budgétairement.

Dispositions spécifiques aux départements et aux régions

• Dispositions spécifiques aux départements

Enveloppe de la DGF - Article 47 PLF 2022

L'enveloppe de la DGF subira plusieurs effets de rebasage en 2022 dans le cadre des recentralisations du RSA. À l'intérieur de cette enveloppe, le volume consacré aux dotations de péréquation est augmenté de 10 M€, comme cela est le cas depuis plusieurs années. Ce volume continue d'être prélevé via un écrêtement de la dotation forfaitaire des départements dont le potentiel financier est supérieur à 95 % de la moyenne.

Prise en compte des réformes fiscales intervenues en 2021

a) Disposition transitoire pour la répartition du Fonds national de péréquation des DMTO (FNP DMTO) - Article 47 PLF 2022

Une partie de l'enveloppe du fonds est répartie grâce à un indice synthétique qui inclut le taux de taxe sur le foncier bâti du département. Or, cette part de taux a été transférée aux communes en 2021. Pour la répartition 2022 uniquement, les taux de taxe sur le foncier bâti utilisés seront ceux de 2020. Il s'agit d'une disposition transitoire, préalable à une modification de ce critère dans les années à venir. L'exposé des motifs précise qu'une concertation doit être engagée avec le CFL et les départements.

b) Compensation de la baisse de l'enveloppe du dispositif de compensation péréquée (DCP) pour 2021 uniquement - Article 48 PLF 2022

Les frais de gestion transférés en 2014 par l'Etat sont répartis chaque année entre les départements via le dispositif de compensation péréquée (DCP), qui se compose de deux enveloppes :

- Une enveloppe « compensation » (70%), répartie en fonction du reste à charge des AIS ;
- Une enveloppe « péréquation (30%), répartie en fonction d'un indice de ressources et de charges.

Le DCP est assis sur les frais de gestion perçus par l'État en N-1. Or, le produit 2021 de TFB a connu une forte baisse du fait de la division par deux du produit levé sur les locaux industriels (article 29 de la LFI 2021). Pour compenser cette baisse, l'Etat abondera le DCP à hauteur de 51,6 M€ en 2022.

Il s'agit d'une mesure ponctuelle : il restera donc à trouver une solution pérenne pour les années suivantes.

Harmonisation des modalités d'attribution des deux fractions de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) – Article 45 PLF 2022

Depuis sa création en 2019 en remplacement de la DGE, la DSID se compose de deux fractions avec un mode de répartition distinct :

- Une fraction dite « projets » destinée au soutien de projets d'investissement des départements poursuivant un objectif de cohésion des territoires, à hauteur de 77 % du montant de la dotation. Cette fraction est répartie sous forme d'enveloppes régionales calculées en fonction de la population des communes, de la longueur de voirie et du nombre d'enfant de 11 à 15 ans. Elle est attribuée aux départements par le préfet de région via appels à projet.
- Une fraction dite « péréquation », libre d'emploi, directement attribuée aux départements en fonction de critères péréquateurs, à hauteur de 23 % du montant de la dotation.

Le PLF prévoit l'harmonisation du mode de distribution des deux fractions, en supprimant l'abondement direct de la part « péréquation ». L'objectif affiché est de renforcer le ciblage de la DSID, la part péréquation bénéficiant aujourd'hui à la quasi-totalité des départements, pour un montant moyen par habitant très faible.

Selon notre compréhension, les enveloppes régionales à répartir par le préfet par appel à projets seraient donc désormais constituées des enveloppes préexistantes (77 % de la DSID), et de la somme des volumes attribués jusqu'ici automatiquement à chacun des départements de la région (23% de la DSID).

Les enveloppes « péréquation » seraient ainsi mises en commun au niveau régional, sans assurance pour les départements concernés de bénéficier des volumes financiers préalablement garantis dans le précédent système.

Expérimentation de la recentralisation du RSA - Article 12 PLF 2022

Le PLF 2022 ouvre la possibilité aux départements qui en font la demande d'une recentralisation du RSA (et du RSO en outre-mer) portant à la fois sur l'instruction des demandes, le contrôle administratif et surtout son financement.

Les départements qui souhaitent expérimenter ont jusqu'au 15 janvier 2022 pour adopter une délibération en ce sens, un décret fixant ensuite la liste des candidats retenus pour qu'une convention avec l'État soit signée au plus tard le 31 mars 2022. L'expérimentation se termine au plus tard le 31 décembre 2026.

Le département de la Seine Saint-Denis est actuellement le seul à s'être ouvertement positionné.

La charge transférée correspond au montant moyen des dépenses de RSA 2018 à 2020 actualisées, majoré d'une valorisation des emplois affectés. Son financement sera assuré par reprise sur les ressources des départements jusqu'à sa couverture, dans cet ordre : TICPE RSA, FMDI, DCP, DMTO dans la limite de 20 %, dotation de compensation, dotation forfaitaire, TVA.

• Dispositions spécifiques aux régions

A ce stade de la discussion parlementaire et hormis la reprise de 50 M€ prévue sur les variables d'ajustement, aucune mesure concernant spécifiquement les régions n'a encore été votée.

Conclusion

Le PLF 2022 s'inscrit dans la continuité de la loi de finances 2021 en apportant des adaptations à certains mécanismes ou dotations, mais sans réforme d'ampleur.

La suspension par l'Union européenne, jusque fin 2022, des règles budgétaires avait pour objectif de permettre aux États membres d'adopter différentes mesures de soutien, « coûteuses » pour les finances publiques, à l'économie (entreprises, marché du travail), au secteur de la santé et à la relance de la croissance.

Ainsi, alors que les finances publiques nationales sont particulièrement dégradées, le PLF 2022 n'offre pas de visibilité quant au cadre budgétaire dans lequel les collectivités locales devraient s'inscrire sur la fin du mandat.

Avec la confirmation de la reprise économique et l'abandon progressif des mesures de soutien, c'est à travers le projet de loi de finances 2023 et la loi de programmation des finances publiques associée que le gouvernement devra prévoir des mesures de redressement des comptes publics.

Si on peut s'attendre à ce que les collectivités locales soient amenées à contribuer à ce redressement, le mécanisme n'est pas encore arrêté. Le rapport Arthuis de mars dernier proposait un élargissement des contrats de Cahors mais l'opposition à ces derniers nécessitera probablement de nouvelles orientations.



BULLETIN D'ABONNEMENT



LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

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

**1 an, 11 numéros papier
+ 1 ou 2 fiches techniques
par numéro
+ 1 accès numérique
+ base d'archives sur
www.financierterritorial.fr
au prix de **519 € 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 2021 au 31 Décembre 2021.

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

Cachet /Date
Signature