



ÉDITORIAL

40 ans déjà, en attendant un nouvel élan décentralisateur

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est si intégrée dans notre système territorial qu'elle est devenue invisible, alors qu'elle en a remodelé les éléments constitutifs, l'architecture des collectivités aussi bien que celle de l'administration d'Etat. Elle a développé ses effets dans une succession de lois, logiquement nécessaires. D'aussi amples changements ne s'étaient faits ni dans les lois de 1871 sur les départements et de 1884 sur les communes, ni par les constitutions de 1946 et 1958. Était confirmée la tradition que la décentralisation ne progresse que dans des moments historiques particuliers. Celui de 1981 avait trois traits distinctifs. L'arrivée au pouvoir de la gauche constituait une rupture politique majeure ; elle amenait au gouvernement des hommes politiques qui, depuis plus de 20 ans, avaient exercé principalement des fonctions locales ; d'intenses réflexions étaient en cours : rapport Guichard (1976), création de la taxe professionnelle (1976) et de la DGF (1979), réforme de la fiscalité locale (1980), longue discussion du projet de loi Bonnet déposé fin 1978.

Rappelons les principales transformations apportées à la gouvernance des finances locales, tout particulièrement dans les départements et régions. Le préfet, exécutif du conseil général et du conseil régional, en préparait et exécutait les délibérations suivant des instructions ministérielles qui plaçaient les orientations des collectivités dans la ligne des politiques nationales. Dorénavant ces compétences sont librement exercées par des acteurs politiques qui s'appuient sur leurs propres agents ; le développement d'une fonction publique locale experte en gestion financière est un effet dérivé de grande portée. Le pouvoir communal profita aussi, parallèlement, de ce que l'Etat abandonna ses instruments de pilotage direct (tutelle) des politiques locales : subventions affectées, prêts conditionnés, maîtrise d'œuvre des investissements par les ingénieurs du Génie rural ou de l'Équipement.

La réforme du contrôle financier fut un des apports les plus attendus. Elle a conduit à définir quelques principes à fort pouvoir structurant des gestions locales (équilibre réel, délai d'adoption des budgets, dépenses obligatoires),

à supprimer les contrôles *a priori* et à établir les Chambres régionales des comptes, qui transformèrent en profondeur la juridiction financière, renforcèrent la surveillance des finances locales et participèrent à la rénovation des pratiques managériales. Les pouvoirs du comptable furent précisés et encadrés.

L'annonce d'un statut des agents territoriaux amena en 1984 la création d'une fonction publique territoriale de niveau équivalent à celle des agents de l'Etat, contribution déterminante au rééquilibrage des pouvoirs, spécialement visible en matière financière.

La législation de 1982 ne comportait pas de transferts de compétences matérielles de l'Etat, mais les rendait indispensables pour les régions issues d'un établissement public qui n'avait ni administration, ni équipements propres. Elle fixe quelques principes directeurs pertinents, inégalement respectés: subsidiarité, blocs de compétences, compensation des charges. La région a dû s'insérer dans l'édifice territorial et construire son appareil de gestion. Ses compétences, son patrimoine et sa masse financière, comme ceux des départements, ont considérablement grossi. Les ressources additionnelles ont multiplié les lignes de financement.

Une conséquence des bouleversements structurels fut l'obligation de repenser les relations entre les pouvoirs locaux et le pouvoir central du fait de la persistante interdépendance des politiques et financements. Le rôle du Comité des finances locales, créé en 1979, s'en trouva valorisé et furent inventés divers modes de contractualisation, dont les contrats de plan Etat-Région, qui ont occupé une grande place dans les politiques territoriales.

Une vision politique et globale, une loi sur les éléments structurels qui renvoie à des lois sectorielles, la capacité de bousculer les conservatismes technocratiques et les intérêts corporatistes ont donné au système sa cohérence, son efficacité et sa résilience. Cette logique et ces conditions ne se revirent plus ensuite. Peut-on espérer les retrouver après les prochaines élections ?

ECONOMIE ET MARCHÉS FINANCIERS

Economie

Guerre en Ukraine : des conséquences incertaines pour l'économie mondiale 3

Marchés financiers

Un environnement financier et monétaire secoué par les incertitudes géopolitiques 8

Financement du secteur public local

Prise en compte des dernières évolutions économiques et financières sur le financement du secteur public local 11

BUDGET, COMPTABILITÉ ET CONTRÔLES FINANCIERS

Contrôles, évaluation et audit

Expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales : rétrospective et perspectives 14

Contrôles, évaluation et audit

Le revenu de solidarité active (RSA) 19

DROIT ET JURISPRUDENCE

Commande publique

Un accord-cadre doit comporter un maximum en quantité ou en valeur 22

Responsabilité publique

Gestion des eaux pluviales. La commune n'a pas l'obligation d'absorber l'intégralité des eaux de pluie 22

Responsabilité des comptables publique

Contrôle de la régularité financière des mandats de l'ordonnateur 23

Païement à la commune nouvelle jugé irrégulier 24

Fonction publique territoriale

Illégalité de la décision de licenciement pour insuffisance professionnelle 24

Décision de maintien en surnombre de l'agent atteint par la limite d'âge 25

Réintégration trop tardive à l'issue d'une période de disponibilité 25

Conformité avec la loi de transformation de la fonction publique 26

Urbanisme

Illégalité du permis de construire. Question de la réparation des conséquences dommageables 26

STRATÉGIE ET PROSPECTIVE TERRITORIALES

Développement local

Les tiers lieux, une approche territoriale 27

VEILLE DOCUMENTAIRE

Applications et outils - Études et statistiques 30

Revue de presse 31

Rapport public 32

FICHE TECHNIQUE (Cahier n° 2)

Construire un prévisionnel de masse salariale en 8 étapes



Guerre en Ukraine : des conséquences incertaines pour l'économie mondiale

L'invasion russe en Ukraine a rapidement déclenché des trains de sanctions économiques des pays occidentaux, lançant une riposte jusqu'ici principalement économique et financière à l'attaque militaire. Si la nature des sanctions n'est pas nouvelle, l'ampleur des réactions internationales et de la coordination multilatérale est historique. Les conséquences économiques se font déjà ressentir en Russie, dont la monnaie continue de se déprécier fortement malgré la mise en œuvre de contrôles de capitaux et la forte hausse du taux directeur, et qui ne peut répondre aux pressions inflationnistes. Les conséquences de l'incertitude géopolitique et des sanctions pour la macroéconomie internationale sont incertaines, mais les risques inflationnistes à court terme sont importants dans un contexte de tensions sur les prix de l'énergie, de difficultés d'approvisionnement accrues et de politiques expansives menées durant la crise Covid. La guerre devrait notamment atténuer ou repousser la normalisation de la politique monétaire, et pourrait mettre la BCE en difficulté en cas de stagflation (hausse des prix et croissance en berne à cause de la crise).

L'attaque de l'Ukraine a internationalisé un conflit régional

Le 21 février, le pouvoir russe annonce reconnaître l'indépendance et la souveraineté de deux républiques séparatistes du Donbass dans l'est de l'Ukraine, la République populaire de Donetsk et la République populaire de Lougansk. Le 24 février, Moscou annonce une « opération militaire spéciale » en Ukraine. Poutine affirme vouloir « dénazifier » et « démilitariser » l'Ukraine, et arrêter le « génocide » des russophones - et non occuper le pays⁽¹⁾. Les premiers jours sont marqués par des bombardements sur les installations militaires et l'invasion du territoire par des chars russes. La première intervention est jugée par certains commentateurs comme relativement modérée, menée par une armée de jeunes appelés et miliciens qui pensent venir libérer facilement leurs « frères ukrainiens ».

C'est le 27 février que le conflit prend véritablement une dimension mondiale, avec le retour de la menace de dissuasion nucléaire qui fait immédiatement réagir la communauté internationale et accélère les réponses de l'OTAN et de l'UE, lorsque Poutine affirme « mettre les forces de dissuasion de l'armée russe en régime spécial d'alerte au combat ». Ce stade d'alerte est un degré élevé du processus d'escalade militaire voire nucléaire, qui correspond à la préparation de l'arsenal (activation des systèmes, mise à portée de tirs, etc.) pour rendre possible le passage éventuel au stade de « pleine préparation au combat » ; après lequel le dernier stade est l'ouverture du feu. Cette décision peut être vue alternativement comme une menace crédible, ou comme une marque de faiblesse de la Russie qui fait face à une résistance plus vive que prévue et à des condamnations fortes de toutes parts à l'international. A l'ONU, la résolution « Aggression contre

Ukraine » demandant le retrait immédiat des troupes en Ukraine a fait l'objet d'un vote historique à l'Assemblée Générale des Nations Unies, avec seulement 5 votes contre (Russie, Biélorussie, Syrie, Erythrée, Corée du Nord) et 35 abstentions. Toutefois, elle n'est pas de nature contraignante et constitue donc un acte diplomatique, qui cache par ailleurs une absence de consensus sur la condamnation de l'agression russe (le vote s'est fait à condition de ne pas « condamner » l'attaque, mais « déplore dans les termes les plus vifs l'agression de la Russie contre l'Ukraine »). Une grande majorité de pays ne prennent en réalité pas de position tranchée et seule une minorité d'Etats se sont engagés à soutenir l'Ukraine, surtout des Etats occidentaux et démocratiques.

Du côté de l'OTAN, de l'UE et du G7, les trains de sanctions ne se sont pas fait attendre ni les réactions d'ordre militaire. L'OTAN et l'UE ne prévoient pas d'intervention directe en Ukraine, mais de l'aide militaire à l'Ukraine avec l'envoi de matériel militaire décidé par la Commission européenne, et des mesures défensives de renforcement des pays de l'est aux frontières par l'UE et l'OTAN. Ainsi, les Etats-Unis ont indiqué qu'une adhésion de l'Ukraine à l'OTAN n'était pas à l'ordre du jour et ne prévoient pas non plus d'envoyer de renforts en Ukraine, mais ils ont déployé des troupes dans les pays membres en Pologne et en Roumanie, qui abritent chacun des missiles américains. Des soldats français ont pris le chemin de la Roumanie, et permettent que l'armée française assure la permanence de la conduite de la force de réaction rapide de l'OTAN. Surtout, la réponse des pays occidentaux repose largement sur des mesures de rétorsion et des sanctions historiques à ce stade.

Les sanctions économiques et financières

L'invasion de l'Ukraine a mené à une spirale de sanctions des pays occidentaux. Ces sanctions sont économiques, diplomatiques, militaires ou encore culturelles et sportives. L'usage de ces instruments de pression n'est pas nouveau dans l'histoire des relations internationales pour faire pression et faire cesser les combats. Les Etats-Unis en sont devenus un utilisateur fréquent depuis le début du XX^e siècle, où le président Wilson théorisa que celles-ci pourraient se substituer à la guerre militaire de manière moins violente dans le monde moderne, bien conscient de la puissance économique des

(1) Dans un contexte d'instabilité après la révolte du Maidan, avec le début de la guerre civile dans la région du Donbass et l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014, les groupes « néonazis » d'extrême-droite raciste ont joué un rôle dans les conflits et combats. Ainsi, l'Ukraine a promulgué des lois de « décommunisation » en 2015 tout en accordant une certaine latitude aux groupes nazis, la promotion de politiques mémorielles ainsi que l'intégration d'une milice néonazie à l'armée en 2014. Si cela ne justifie en aucun cas une attaque de l'Ukraine par la Russie, il est intéressant de rappeler ces éléments de contexte pour expliquer le choix des arguments fournis par Poutine et informer les futures décisions politiques de l'Union européenne vis-à-vis de l'Ukraine.

Etats-Unis et de leur domination sur le système économique et financier. Cet usage s'intensifie durant la « décennie des sanctions » dans les années 1990 à la disparition de l'URSS. Le Conseil de Sécurité de l'ONU adopte 13 différents régimes de sanctions dont un embargo contre l'Irak après l'annexion du Koweït en 1993, et un embargo contre la Lybie pour des attentats aériens qui a mené à la reconnaissance de leur responsabilité et à l'abandon du programme d'armes de destruction massive. Dans les années 1990, les Etats-Unis restreignent leurs échanges 64 fois, souvent unilatéralement en contournant le Conseil. Ainsi en 1997, selon David Broder, près de la moitié de la population mondiale vit dans une région sous sanctions américaines. L'embargo sur l'Irak marque un tournant : il est particulièrement intense et prolongé, ruine l'économie du pays et cause des pénuries alimentaires et médicamenteuses. La communauté internationale critique alors les mesures d'embargo, peu ciblées et affectant dramatiquement la population générale sans nécessairement toucher les dirigeants. Les « sanctions ciblées » ou « sanctions intelligentes » voient ainsi le jour, qui visent certains secteurs, personnes ou institutions, qui se généralisent après 2001 avec la traque d'Al-Qaïda et du financement du terrorisme. L'UE est la deuxième à utiliser le plus de sanctions, qui constituent le seul instrument coercitif dont l'Union européenne dispose en politique étrangère (Bloj, 2021) et qui lui permettent de faire front uni pour envoyer des messages sur sa position diplomatique.

Depuis 2014, l'Union européenne - de même que les Etats-Unis - impose diverses sanctions diplomatiques et économiques sur plusieurs secteurs russes (finance, énergie, transports, défense, technologie, produits à double usage civil et militaire) suite à l'annexion illégale de la Crimée. Elles sont renouvelées chaque 6 mois sur la base d'une évaluation de la mise en œuvre des accords de Minsk visant à arrêter la guerre en Ukraine, et qui n'ont jamais été mis en œuvre totalement.

L'invasion russe de février 2022 a rapidement mené à l'annonce de trains de sanctions par les pays occidentaux, en particulier les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Union européenne, parmi lesquelles :

- Exclusion des banques russes du réseau interbancaire de transmission d'informations financières SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication), qui devrait gêner voire suspendre les opérations commerciales
- Les émetteurs de moyens de paiement Visa et Mastercard ont pris des mesures pour appliquer les sanctions et bannir les banques russes de leur réseau
- Mesures de gel et saisie par les pays du G7 des avoirs et actifs financiers d'une liste d'entités, comprenant actuellement 488 entités russes et 26 oligarques. Un groupe de travail a été lancé pour identifier les actifs des individus sanctionnés par les USA, le UK, l'UE et le Canada.
- Gel de centaines de milliards de dollars/euros d'actifs financiers détenus par la Banque centrale russe à l'étranger par le bannissement des transactions avec la Banque centrale russe par les Etats-Unis, l'UE et leurs alliés. Cette mesure vise à neutraliser l'utilisation des réserves de devises étrangères accumulées par la Russie grâce à ses revenus de ventes d'énergie.
- Ban de certains exports européens, notamment pour certains produits technologiques, des semi-conducteurs, de l'aviation et d'autres biens ayant une utilité militaire potentielle

- Blocage de la mise en service du gazoduc Nord Stream 2, chantier de 11 Md€ achevé en fin d'année 2021 : Nord Stream 2 AG, la société exploitante de ce gazodac et filiale du gazier russe Gazprom basée en Suisse, a déposé le bilan le 1^{er} mars suite aux mesures de rétorsion. Plusieurs autres compagnies énergétiques sont exposées étant donné le montage financier qui a permis de financer l'infrastructure, dont Engie, OMV, Shell, Uniper et Wintershall. Le français Engie, qui a participé au financement du projet sous forme de prêt, a annoncé être exposé à un risque de crédit de près de 1 Md€. Mis à part cette mesure, Gazprom a été épargné par les sanctions et l'Europe continue de se fournir en gaz russe.

- Le Canada a interdit toutes les importations de pétrole brut russe

- Les espaces aériens des USA, UK, UE et le Canada sont fermés aux avions russes

- Plusieurs entreprises ont également mis en place des mesures de boycottage ou se désengagent de projets russes. Par exemple, Apple a suspendu la vente de ses produits en Russie et a limité l'accès à ses services tels que la solution de paiement Apple Pay.

Ces sanctions ne sont pas sans précédent, mais le degré de coordination multilatérale et le fait qu'elles soient mises en œuvre aussi nombreuses en paquet, est historique.

Quelles conséquences économiques en Russie ?

Le rouble se déprécie fortement. Après le durcissement des sanctions contre la Russie, il a chuté de 30 % par rapport au dollar américain et il évolue désormais à un niveau historiquement bas. En réaction, la Banque centrale russe a relevé son taux directeur de 20 %. La Russie avait déjà monté ses taux directeurs sept fois en 2021 sans réussir à maîtriser l'inflation. Elle avait de nouveau durci sa politique monétaire avec une hausse de 100 points de base à 9,5 % en février 2022, face à une inflation élevée à près de 9 % au lieu de la cible de 4 %. La faiblesse du rouble, qui s'est considérablement déprécié depuis octobre 2014 avec la crise ukrainienne, joue un rôle sur l'inflation et conduit à l'érosion du niveau de vie des ménages russes.

La Bourse de Moscou est fermée depuis le 28 février et, selon les dernières annonces de la banque centrale russe, ne rouvrira pas avant le 9 mars pour éviter l'effondrement des valeurs russes et le transfert de devises à l'étranger.

La Russie a également mis en place des contrôles de capitaux au 1^{er} mars avec l'interdiction de transférer des devises à l'étranger. Les exportateurs russes, dont plusieurs des plus grands producteurs d'énergie comme Gazprom et Rosneft, sont également forcés à convertir en roubles au moins 80 % de leurs revenus en devises étrangères et à garder un ratio de 80 % de leurs liquidités en roubles.

Les principales sanctions, visant notamment à geler les actifs russes et bannir les banques du système de paiement SWIFT, ont un effet dévastateur pour sa monnaie et la stabilité du système bancaire. Elles affectent également le niveau de vie des individus et l'accès des élites à leurs fortunes à l'étranger, afin d'accroître les pressions sur le pouvoir. La mesure visant à geler les actifs financiers russe et à empêcher l'accès aux

réerves de change en dollar et l'utilisation de l'or est a priori la plus néfaste du paquet de sanctions, car elle diminue la capacité du gouvernement russe à financer une guerre militaire et à intervenir pour soutenir leur monnaie. A noter que les réserves de change contiennent environ 2/3 de réserves aujourd'hui gelées (13 % en yuan sachant que la Chine n'a pas prévu de sanctions, et 20 % en or). Le rouble s'est effondré de 30 % en une journée à l'annonce de cette sanction, sans que la banque centrale puisse intervenir. La Gouverneure de la banque centrale a admis avoir les mains liées par les sanctions, ce qui indique l'effet important des sanctions de ce point de vue.

Les producteurs en Russie rencontrent des difficultés pour sécuriser leurs approvisionnements. Le groupe AvtoVAZ, numéro un de l'automobile en Russie avec sa marque Lada et filiale de Renault, a coupé la production en raison de difficultés d'approvisionnement en semiconducteurs, tandis que l'usine Renault de Moscou est arrêtée depuis le 28 février. Les sanctions viennent donc compliquer la situation du secteur automobile, qui fait partie des secteurs touchés par la crise sanitaire qui peine à s'enrayer en Russie - elle avait dû mettre en place un nouveau confinement en octobre 2021.

Le premier dépôt de bilan d'une banque a été annoncé le 2 mars avec la sortie de Sverbank du marché européen. La principale filiale européenne de la plus grande banque russe, Sverbank Europe, est la première banque victimes des sanctions qui empêchent notamment la Russie de déplacer des fonds à l'étranger et ont mené à une panique bancaire puis à une procédure d'insolvabilité de la branche. Sberbank Europe a près de 800 000 clients en Europe centrale et de l'est.

Des conséquences macroéconomiques incertaines de la guerre en Ukraine

La première inquiétude concerne la dépendance de l'économie mondiale aux approvisionnements venant de Russie et d'Ukraine en matières premières.

Si la Russie pèse moins de 2 % de la production mondiale, elle représente un exportateur majeur de matières premières et d'énergie :

- Energie : la Russie fournit près de 40 % de son gaz et 25 % de son pétrole à l'UE ;
- Farine et denrées de base : plus gros fournisseur de farine, la Russie pèse près de 25 % des exports mondiaux avec l'Ukraine ;
- Exportateur important de métaux essentiels comme l'aluminium, le nickel et le palladium

La guerre en Ukraine entraîne une diminution drastique des disponibilités mondiales de nombreuses matières premières, qui se traduit déjà par une forte montée des prix. Ainsi, les prix du blé meunier et du maïs ont tous deux atteint des niveaux records sur le marché européen des céréales, du fait de la fermeture des ports ukrainiens.

Le conflit en Ukraine met en péril le fonctionnement des chaînes de production mondialisées. Le coût du transport de marchandises par voie maritime et aérienne devrait encore être multiplié, et certains approvisionnements rendus plus longs et compliqués.

Tous ces éléments font craindre une forte inflation, dans un contexte déjà compliqué marqué par des fortes hausses des prix de l'énergie à l'hiver 2021-2022, de politiques monétaire et budgétaire très expansives durant la crise Covid-19 qui peuvent avoir une part de responsabilité dans les hausses de prix, et de difficultés d'approvisionnement accrues par la crise Covid. La mise en œuvre des politiques de stabilisation est d'autant plus compliquée que l'incidence des hausses de prix, touchant particulièrement les produits de base, l'énergie et les denrées de subsistance, risque de se reporter sur les ménages aux revenus les plus modestes.

Les effets des sanctions sont encore très incertains, mais des effets à court terme sont déjà observés sur l'inflation et la montée de l'incertitude liée à l'impact des sanctions et à



Source : www.ecb.europa.eu

l'issue de l'invasion militaire, qui s'ajoute au contexte d'incertitude liée à la crise Covid-19.

- De forts risques portent sur les approvisionnements en énergie et l'inflation à court terme : le cours du brut accélère et le baril de Brent a clôturé à plus de 118 dollars le 4 mars, en hausse de 20 % sur la semaine et de 70 % sur un an, et à son plus haut niveau depuis août 2008.
- Tensions et volatilité sur les marchés financiers : Les investisseurs essaient encore d'évaluer le risque géopolitique dans un contexte tendu d'annonces qui tombent régulièrement et d'incertitude sur les suites du conflit. En février, la Bourse de Paris enregistre son pire mois depuis le premier confinement en mars 2020. Les indices boursiers sont en retrait à Wall Street et en Europe avec l'incertitude portant sur les sanctions et les bombardements en Ukraine. Le CAC 40 est en baisse de plus de 15 % sur un mois à la clôture le 4 mars, tandis que le Stoxx 600 paneuropéen est en baisse de près de 9 % sur un mois, avec des baisses marquées des cours sur les entreprises affectées par les hausses anticipées de coûts de pétrole, des métaux ou des denrées alimentaires. Le secteur de la tech a également chuté à Wall Street et en Europe, reflétant les inquiétudes au sujet des approvisionnements de semi-conducteurs. Le secteur bancaire en Europe a également été pénalisé, en particulier les établissements les plus exposés sur la Russie. Il existe un risque que les investisseurs deviennent averse au risque et que le coût du capital augmente pour les entreprises, les primes de risque augmentant pour refléter les risques de perturbations dans les chaînes de valeur. Les obligations souveraines d'Europe et des Etats-Unis sont en forte demande dans le contexte d'incertitude actuel et leurs rendements diminuent, en outre du fait de la révision à la baisse des anticipations du marché sur les hausses de taux.
- De même, l'euro est en baisse face au dollar qui consolide son rôle de valeur refuge, mais limite ses pertes avec l'annonces de pourparlers entre Kyiv et Moscou.
- La guerre complique également la politique monétaire, dans un contexte d'inflation déjà très élevée depuis plusieurs mois et d'impact potentiel négatif du conflit sur la croissance de la zone euro, qui pourraient mener à une situation de stagflation particulièrement difficile à gérer pour les banques centrales. Les effets restent incertains à plus long terme mais ils seront inflationnistes à court terme à cause de la forte poussée des prix de l'énergie et des approvisionnements. Les décisions de la Fed seront particulièrement surveillées, le conflit pourrait pousser Jerome Powell à plus de prudence concernant une nouvelle montée des taux. La réunion du 10 mars du Conseil des gouverneurs de la BCE doit être l'occasion d'évaluer les perspectives macroéconomiques selon les évolutions du conflit ukrainien. La BCE pourrait ralentir la normalisation de sa politique monétaire. Elle devrait a priori poursuivre son programme d'achats d'actifs APP au moins jusqu'à la fin de l'année 2022 et pourrait même s'abstenir d'annoncer une échéance pour la fin du programme.
- Du côté du système bancaire et de la stabilité financière, l'exposition des banques à l'Ukraine est faible ; il faudra toutefois surveiller les effets indirects si la croissance de la zone euro est affectée.

Conséquences géopolitiques

Les sanctions portant sur une région peuvent peut-être s'avérer une aubaine pour d'autres. Ainsi, les sanctions contre la Russie

pourraient renforcer le rôle du yuan chinois comme réserve de monnaie mondiale. Par ailleurs, si la Chine lance un système de paiements alternatif au SWIFT avec la Russie, cela pourrait mener à un système financier mondial bien différent à long terme. Les producteurs d'énergie peuvent aussi tirer des gains financiers de ces sanctions, notamment les exportateurs de gaz en Europe que sont la Norvège, le Qatar ou encore l'Algérie. De plus, on pourrait imaginer que la situation en Ukraine influence l'issue des négociations en cours pour sauver l'accord de 2015 sur le nucléaire iranien (duquel s'était retiré Donald Trump en 2018), l'Iran étant l'un des principaux producteurs de gaz et les prix élevés actuels étant en partie liés aux sanctions américaines. La Russie a d'ores et déjà réclamé un engagement des Etats-Unis pour que les sanctions n'affectent pas sa relation commerciale d'investissement et techno-militaire avec Téhéran, et espère ainsi profiter de la levée des sanctions sur l'Iran.

Les événements ont également contribué à raviver l'activité de l'OTAN, jugée en état de « mort cérébrale » par Emmanuel Macron en 2019. Il regrettait alors le manque de coordination stratégique entre les Etats-Unis et l'Europe ainsi que des décisions unilatérales d'agression prises par la Turquie en Syrie dans une zone à enjeux stratégiques, et prônait une Europe de la défense qui disposerait d'une certaine autonomie militaire et pourrait « rouvrir un dialogue stratégique » avec la Russie. L'Allemagne était plus réservée sur ces paroles, les jugeant trop fortes et souhaitant favoriser l'OTAN. Force est de constater que l'invasion russe a contribué à revigorer l'OTAN et à changer le positionnement des Etats européens vis-à-vis de leur engagement militaire. Ainsi, plusieurs Etats Membres prévoient un renforcement de leur budget militaire, notamment en Allemagne où l'effort budgétaire annoncé de 100 Md€ par an pour moderniser son armée correspond au double du budget actuel de la Défense. Cependant, il n'est pas évident que cela aboutisse sur une coopération européenne de la défense, étant donné les difficultés que rencontrent les projets de coopération actuels, et la dimension transatlantique de l'engagement de l'Allemagne qui pourrait privilégier l'achat de matériels américains. Ainsi, le projet de Système de combat aérien du futur (SCAF) qui est censé remplacer à horizon 2040 les avions de combat français Rafale et les Eurofighter allemands et espagnols, se heurte à des désaccords et rivalités sur la répartition des tâches entre le maître d'œuvre Dassault et Airbus (qui représente les intérêts allemands et espagnols), ceux-ci présentant des demandes complémentaires notamment sur la production des commandes de vol. L'Allemagne envisagerait l'achat d'avions F-35 américains pour la continuité de leur mission nucléaire pour l'OTAN ⁽²⁾, ce qui remettrait en cause leur

(2) L'Allemagne ne dispose pas de l'arme nucléaire mais doit avoir la capacité de mettre en œuvre la bombe nucléaire tactique B-61 mise à disposition par les Etats-Unis, dans le cadre de sa participation à la planification nucléaire de l'OTAN. Celle-ci repose sur l'utilisation par la Luftwaffe d'un chasseur bombardier PANAVIA Tornado qui sera progressivement retiré à partir de 2025 et doit donc être remplacé. Le F-35 a d'abord été écarté pour des raisons industrielles et diplomatiques puisqu'il était de nature à remettre en cause le projet SCAF. La solution européenne consistant à demander par exemple la certification de l'Eurofighter pour porter la bombe nucléaire B-61 semble également avoir été écartée car elle serait compliquée à faire accepter par les Américains ou éventuellement trop tardive. Le changement de gouvernement en Allemagne a amené à une réanalyse des dossiers en cours notamment dans le champ de la Défense, et la nouvelle coalition gouvernementale s'est engagée en décembre 2021 à confirmer sa participation au programme nucléaire de l'OTAN et à trouver un successeur au Tornado. Or, le F-35 devrait être bientôt certifié pour la bombe B61-12, et un avion de 5e génération avec cette capacité constitue un avantage stratégique alors que le SCAF (un avion de combat de 6e génération) est encore en phase de préparation.

engagement financier dans le projet puisqu'ils n'auraient plus besoin d'un nouveau chasseur, et la même rumeur court sur l'Espagne. La Pologne et la République Tchèque vont probablement accroître aussi leurs efforts de modernisation de l'armée.

Pour certains politiciens à Washington, la guerre en Ukraine peut constituer une opportunité pour les Etats-Unis de préserver leur supériorité militaire, même si cela n'était pas prévu. La rivalité entre les grandes puissances et la bataille pour affirmer sa supériorité ont ressurgi dans les préoccupations stratégiques des Etats-Unis. Au-delà de l'OTAN, ils peuvent compter sur le système de surveillance des « *five eyes* », une alliance de renseignements anglophones comprenant les Etats-Unis, le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, pour anticiper les crises et assurer une position dominante dans un monde en instabilité.

Enfin, l'Union européenne a réussi à montrer un front uni et la Commission européenne a travaillé d'arrache-pied sur un train de sanctions mis en place par les Etats Membres. Le Parlement européen a soutenu la candidature de l'Ukraine à l'adhésion à l'Union européenne.

Les conséquences des sanctions pourraient modifier l'ordre financier mondial. Si à court terme, les sanctions devraient limiter les capacités russes à financer la guerre, l'horizon de plus long terme devrait voir des ajustements à l'organisation du système financier et de l'ordre politique mondial. Les considérations pourraient porter notamment sur la diversification des réserves de change des pays et le contrôle des systèmes de paiement comme SWIFT.



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 de données éditoriale)
sur www.financierterritorial.fr
au prix de **529 € TTC****

Ci-joint mon règlement par :

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

Raison sociale :

Nom : Prénom :

Fonction :

Adresse :

.....

.....

Code Postal : Ville :

Téléphone : Fax :

E-mail (**Obligatoire**) :

Cachet/Date/Signature

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

Infodium - SAS au capital de 4 200 euros - Siret : Paris B 494 345 309 00038 - 69, avenue des Ternes 75017 Paris - tél : 09 81 07 95 76 - Tarif applicable en 2022.

Un environnement financier et monétaire secoué par les incertitudes géopolitiques

La guerre en Ukraine s'intensifie et les marchés financiers restent très volatils (actions, obligations, devises, matières premières, tous les pans des marchés sont affectés). La principale conséquence économique sera la forte progression du niveau de l'inflation dans les semaines à venir. Les banques centrales doivent s'adapter à ces bouleversements et la Banque Centrale Européenne fait face à un dilemme entre inflation de plus en plus forte et risques baissiers sur la croissance.

La volatilité des marchés financiers dans le cadre du conflit Ukrainien et des sanctions occidentales

La guerre a éclaté en Ukraine suite à l'invasion du pays par les troupes militaires russes dans la nuit du 24 au 25 février. Ce conflit accentue les tensions qui pèsent actuellement sur les marchés financiers depuis le début de l'année : sortie de la crise sanitaire, instabilité des taux, progression de l'inflation, augmentation du prix de l'énergie et des autres matières premières.

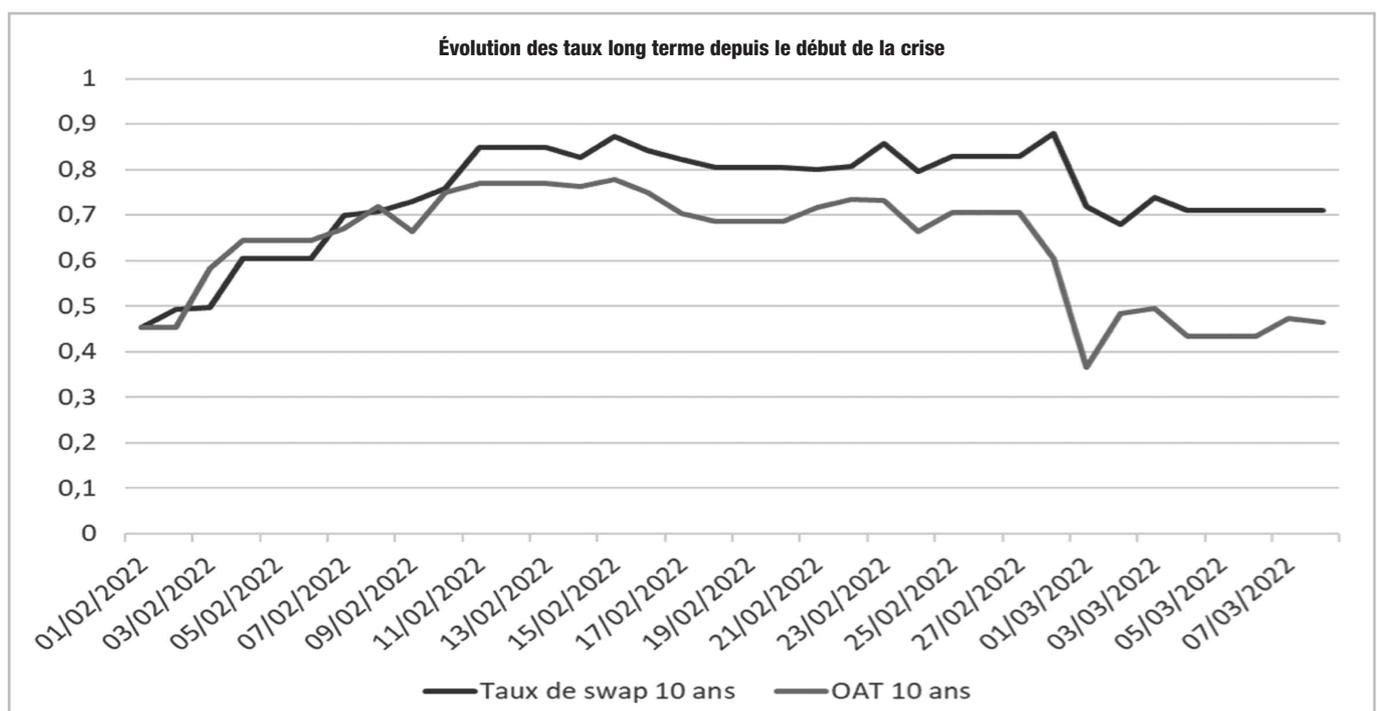
• Les Etats-Unis et l'Union Européenne se sont mobilisés pour sanctionner financièrement et massivement la Russie

- Une exclusion du système de paiement Swift de la Russie ;
- Des transactions sur la dette russe : l'Europe et les Etats-Unis ont décidé d'empêcher la Russie de financer sa dette sur les marchés internationaux. Les investisseurs étrangers détenant de la dette russe sont incités à céder leurs titres, ce qui commence à provoquer une fuite des capitaux en dehors du pays ;

- Les réserves étrangères de la banque centrale Russe gelées : depuis l'annexion de la Crimée en 2014 et les sanctions financières ayant suivi, la Russie a constitué des réserves en devises étrangères et en or lui permettant notamment de défendre sa monnaie en cas de crise. Ainsi, plus de 40 % des réserves russes placées dans les pays du G7 sont désormais gelées. Cette mesure drastique a fait paniquer la bourse russe, s'effondrer le rouble de 40 % et retirer l'argent des banques par les ménages ! Afin de gérer cette sanction et protéger le rouble, la Russie a dû augmenter son taux directeur à 20 % contre 9,5 % et a ordonné aux entreprises de céder leurs devises étrangères.

• La forte volatilité observée sur les marchés financiers

Le 25 février, les marchés financiers sont rentrés dans une période de forte volatilité (chute des cours depuis le 25 de 12 % pour l'Eurostoxx 50, et - 12 % pour l'indice Français CAC 40, - 33,60 % sur la seule journée d'ouverture du 25 février pour l'indice boursier russe MOEX). Globalement, nous observons deux tendances distinctes par secteurs d'activité : touchés par les sanctions internationales financières, les grands groupes industriels et bancaires déployés au niveau international, et notamment en Russie, se sont effondrés en



Source : Bloomberg, FCL Gérer la Cité.

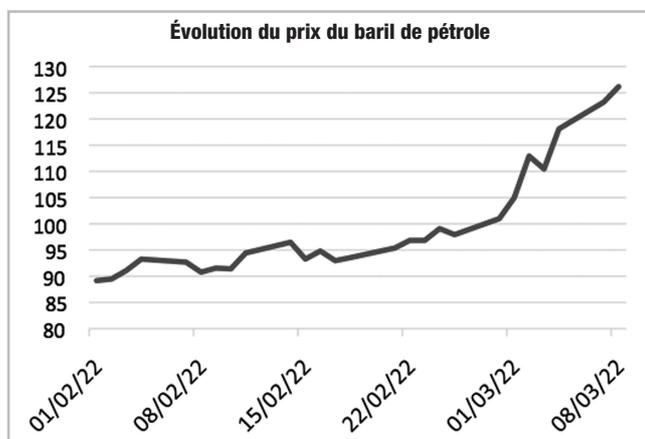
bourse. Parallèlement, d'autres secteurs tels que l'électronique, l'aéronautique, l'aérospatiale, la défense, la sécurité et le transport voient leurs cours de bourse augmenter.

• Des taux long terme également volatiles

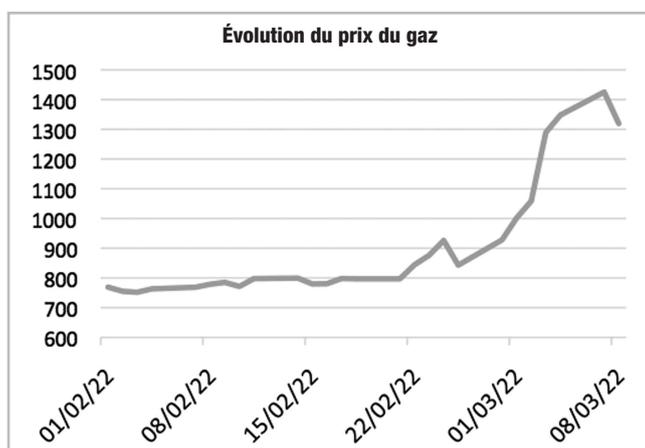
Etant donné la volatilité actuelle sur les marchés action, les investisseurs se tournent vers des actifs moins risqués, notamment des obligations souveraines et des métaux sûrs tels que l'Or. Les taux Européens (Taux de swap Euro) sont très volatils ces derniers jours. Le taux de Swap 10 ans fluctue actuellement entre 0,65 % et 0,75 % alors qu'il avait progressé à près de 0,90 %. L'OAT joue davantage de valeur refuge : son niveau est proche de 0,45 % contre 0,75 % le 25 février.

• Une remontée de l'inflation à suivre dans les prochaines semaines

L'impact économique majeur de ce conflit est bien l'inflation. L'inflation qui est devenue durable était déjà élevée avant le conflit et elle va progresser davantage dans les semaines à venir face à la flambée de nombreuses matières premières. Le cours de celles-ci s'est enflammé et le prix du baril a franchi le seuil des 100 \$ pour la première fois depuis 2014, il est actuellement à 126 \$. En effet, les ventes de pétrole et de gaz sont des plus grandes armes restantes de la Russie. L'arrêt des ventes de pétrole et de gaz provoquera une remontée encore plus importante de l'inflation, ce qui pénalisera surtout l'économie européenne. Les autres matières premières suivent, nous observons des pics historiques sur le gaz, le blé ainsi que tous les métaux (nickel, zinc, aluminium, cuivre).

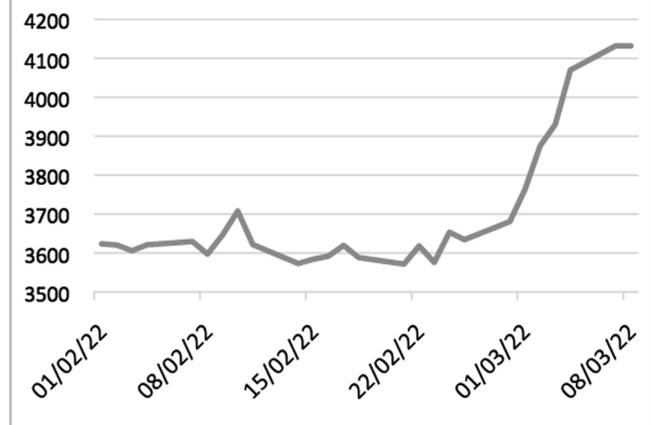


Source : Bloomberg, FCL Gérer la Cité.



Source : Bloomberg, FCL Gérer la Cité.

Évolution du prix du zinc



Source : Bloomberg, FCL Gérer la Cité.

En Zone Euro, l'exercice de politique monétaire se complique

Les prévisions de croissance en Zone Euro devraient être révisées à la baisse dans les jours / semaines à venir. Le conflit qui touche l'Ukraine affecte déjà l'économie de la Zone Euro : baisse du commerce international, climat incertain, marchés financiers volatils, envolée des matières premières, etc. Plus le conflit durera dans le temps et plus la confiance des consommateurs, des entreprises et des investisseurs sera affectée et pèsera sur la croissance économique.

En parallèle, l'inflation (déjà supérieure à 5 % depuis le mois de janvier) devrait continuer de progresser au risque d'affecter le pouvoir d'achat des ménages.

Ainsi, la Banque Centrale Européenne fait face à un dilemme entre inflation de plus en plus forte et risques baissiers sur la croissance. Lors de sa prochaine réunion le 10 mars, elle pourrait devoir ajuster sa politique monétaire dans ce contexte mais devrait rester prudente.

Jusqu'à-là, la BCE n'excluait pas une première hausse de ses taux directeurs en 2022.

La BCE se dit depuis le début de l'année particulièrement sensible aux publications économiques, notamment à l'inflation. Lors de sa dernière conférence de presse la présidente a refusé de confirmer qu'une hausse des taux directeurs dès cette année était "très improbable". Il n'en fallait pas plus pour que les marchés s'emballent avec une hausse du taux d'une vingtaine de points de bases, « priçant » ainsi une première hausse de taux dans les mois à venir.

La présidente de la BCE, s'est ensuite exprimée devant le parlement européen afin de temporiser les marchés face à la hausse des taux. Elle a expliqué que les interventions de la BCE seraient très progressives et dépendantes de l'évolution des chiffres économiques.

Après une forte remontée des taux en début d'année, comme nous l'avons vu précédemment, les taux sans risques jouent actuellement le rôle de valeur refuge et sont de nouveau plus

modérée. Les forces haussières sur les taux restent présentes et les évolutions de politique monétaire dans les jours à venir seront décisives pour les perspectives de taux sur le reste de l'année.

Depuis plusieurs semaines, la FED prépare les marchés à un nouveau cycle de changement de politique monétaire

• Des objectifs de politique monétaire surpassés

Pour la Réserve Fédérale Américaine (la FED), le positionnement de ses taux d'intérêt directeurs au plus bas avait pour but de ramener l'inflation à 2% et de retrouver le plein emploi.

Ses objectifs sont désormais atteints, au-delà de ses espérances :

- La hausse des prix, initialement estimée « transitoire », atteint son plus haut depuis quarante ans à 7,8 % en glissement annuel en février et pèse sur le pouvoir d'achat des ménages ;
- Le marché du travail est en surchauffe, il s'est redressé bien plus vite que prévu, il est proche du niveau d'avant crise et le pays est confronté à des pénuries de travailleurs dans certains secteurs.

Alors que précédemment, le directeur Jerome Powell indiquait resserrer graduellement sa politique monétaire, il

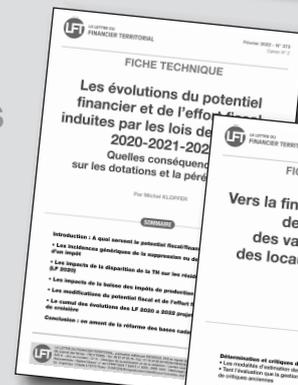
explique désormais que la Fed va « régulièrement » la durcir. Il ne s'agit donc pas d'une remontée temporaire des taux mais d'un véritable changement de politique de cycle monétaire tel qu'observé à plusieurs reprises par le passé 2004-2007 puis 2014-2019.

Dans un contexte de baisse des perspectives de croissance mondiale, la remontée des taux en 2022 devrait toutefois être moins rapide que prévu. Sur le mois de mars, la banque centrale devrait débiter son cycle de resserrement de taux mais elle devrait agir avec prudence en limitant la hausse à 0,25 % (contre 0,50 % initialement attendu par le marché).

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



Prise en compte des dernières évolutions économiques et financières sur le financement du secteur public local

Les conditions de financement des collectivités restent performantes en ce début d'année. L'offre bancaire/obligataire reste à un niveau proche de celle de l'année 2021 et la courbe des taux demeure attractive malgré son rehaussement. La forte progression de l'inflation et le contexte actuel de volatilité sur les marchés financiers appelle toutefois à la prudence et à la prise en compte des dernières évolutions de marché sur les budgets des collectivités.

Les perspectives économiques et financières 2022 sont perturbées. Quels taux d'intérêts retenir dans vos prévisions budgétaires ?

La courbe des taux d'intérêt est actuellement très volatile. Les banques centrales font donc face à une inflation de plus en plus élevée bien qu'elles redoutent le ralentissement économique du fait de la guerre en Ukraine. Dans ce contexte, la FED vient de modérer sa politique monétaire mais elle devrait maintenir son augmentation de taux en mars : 0,25 % contre 0,5 % attendue par le marché. Dans ce contexte incertain, quelles hypothèses de taux retenir pour construire votre budget et mettre à jour votre prospective ?

Il convient de relever les prévisions de taux pour tenir compte de la hausse depuis la fin de l'année dernière et des perspectives de hausses de taux à moyen terme, tout en restant prudent.

• Au niveau des taux variables

Les anticipations des taux variables sont croissantes mais restent largement négatives à court terme. Elles basculent en territoire positif d'ici 2024. Dans le contexte actuel d'inflation et d'évolution de discours des principales banques centrales, il convient de conserver une marge de prudence importante dans les prévisions de taux pour l'élaboration des perspectives financières.

		2022	2023
Eonia/TAG/TAM	Anticipations moyennes	- 0,49	- 0,06
	Marge de sécurité	0,50	0,55
	Taux pour prospective	0,01	0,49
Euribor	Anticipations moyennes	- 0,35	0,43
	Marge de sécurité	0,50	0,55
	Taux pour prospective	0,15	0,98

Source : FLC Gérer La Cité/Bloomberg

• Au niveau des taux long terme (bancaires/obligataires)

La chute des marchés actions s'est accompagnée d'une fuite des capitaux vers des valeurs refuges. L'OAT bénéficie de ce mouvement avec une baisse de près de 30 pbs sur la référence 10 ans. La remontée des taux long terme observée depuis la fin de l'année 2021 se voit donc freinée par les événements engendrés par la guerre en Ukraine.

Ce ralentissement est moins marqué sur la courbe des swaps qui bénéficie moins du rôle de valeur refuge.

La volatilité des taux long terme est toutefois bien plus importante que celle des taux court terme avec des mouvements de marché beaucoup moins prévisibles. Il convient donc de conserver une importante marge de prudence dans le cadre d'une prospective budgétaire sur plusieurs exercices (voir tableau en bas de page).

Quelles sont les conséquences de la hausse de l'inflation sur les finances des collectivités ?

La hausse de l'inflation permet d'augmenter une partie des recettes des collectivités puisqu'elle a un impact positif sur l'essentiel des bases fiscales.

La revalorisation forfaitaire des valeurs locatives est automatiquement indexée sur la variation, lorsqu'elle est positive, constatée sur un an au mois de novembre de l'indice des prix à la consommation harmonisés (IPCH). En novembre 2020 la progression sur un an de l'IPCH s'établit à 3,4 %, ce qui permettra aux collectivités locales de bénéficier d'une revalorisation record des valeurs locatives. Il faut remonter à 2019 et 2009 pour avoir une revalorisation forfaitaire supérieure à 2 %.

Cette hausse de l'inflation expose surtout les collectivités sur

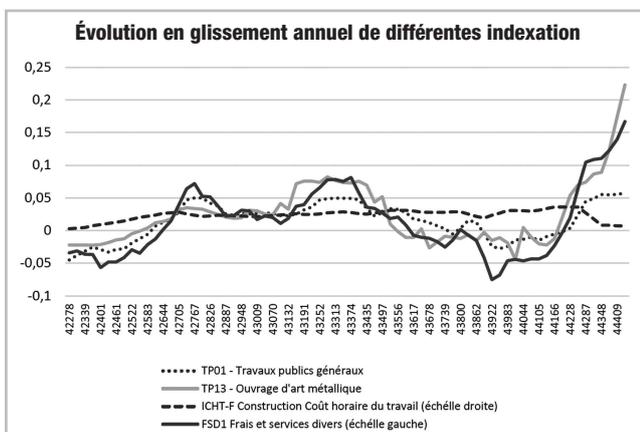
		2022			2023		
Bancaire 15 - 25 ans	Durée	15	20	25	15	20	25
	Taux d'emprunt	1,93 %	2,12 %	2,30 %	2,35 %	2,47 %	2,65 %
	dont taux de marché (y compris marge de sécurité)	1,33 %	1,42 %	1,50 %	1,75 %	1,77 %	1,85 %
	dont marge bancaire	0,60 %	0,70 %	0,80 %	0,60 %	0,70 %	0,80 %
Obligataire 10 - 20 ans	Durée	10	15	20	10	15	20
	Taux d'intérêt	1,49 %	1,69 %	1,81 %	1,92 %	2,04 %	2,16 %
	dont OAT DVM (y compris marge de sécurité)	1,09 %	1,29 %	1,41 %	1,52 %	1,64 %	1,76 %
	dont spread sur OAT	0,40 %					

Source : FLC Gérer La Cité/Bloomberg

le niveau de leurs dépenses dans le cadre de leurs contrats de concessions et marchés publics.

L'augmentation des prix sur les dépenses dépend des formules d'indexation prévues dans les marchés publics et les contrats de concession. Les variations des formules évoluent en fonction des indices retenus, de leur pondération et des périodes de référence retenues pour leur calcul. Par exemple, actuellement les indices reflétant l'évolution des prix de l'énergie ou des matières premières subissent des variations beaucoup plus fortes sur de courtes périodes que les indices reflétant l'évolution des salaires qui ont une inertie plus importante.

Sur le graphique ci-dessous, on s'aperçoit effectivement que les variations des indices des travaux publics (TP 01 et TP 13 ou encore de l'indice de frais et services divers (FSD 1 composé en grande partie de l'indice des prix à la production dans l'industrie) sont beaucoup plus importantes que celles des salaires (ICHT F).



Source : Bloomberg, FCL Gérer la Cité.

Dans le contexte actuel de très forte inflation, on s'aperçoit que le niveau de variation peut être très différent d'un mois sur l'autre. Par conséquent, pour les collectivités souhaitant suivre l'évolution de leurs dépenses dans un contexte inflationniste, il sera nécessaire d'étudier précisément sur chaque dépense l'indice retenu, sa pondération par rapport aux charges qu'il représente et les périodes de référence.

La Banque des Territoires baisse sa marge sur Livret A pour ne pas prêter au-dessus du seuil de l'usure

• Le fonctionnement du taux de l'usure

Le taux de l'usure correspond au taux maximum légal que les établissements de crédit sont autorisés à pratiquer lorsqu'ils accordent un crédit. Le taux maximum correspond au Taux Effectif Global du contrat, ce taux intègre le taux d'intérêt ainsi que les frais et commissions.

Le taux de l'usure est fixé à la fin de chaque trimestre pour le trimestre suivant par la Banque de France. Il est calculé à partir de l'observation des taux effectifs moyens pratiqués par les établissements de crédit sur le trimestre précédent. Ce taux

moyen est augmenté d'un tiers pour donner le taux de l'usure.

Il n'existe pas un taux de l'usure mais plusieurs taux de l'usure en fonction des caractéristiques du prêt : montant, durée, nature (crédit de trésorerie, immobilier, indexation) et de la nature de l'emprunteur (personnes physiques, personnes morales).

Le taux de l'usure qui concerne le plus les collectivités est le « Prêts aux personnes morales n'ayant pas d'activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou professionnelle non commerciale » avec l'indexation :

- Prêts à taux fixe d'une durée initiale supérieure à 2 ans 1,73 % au T1 2022 ;
- Prêts à taux variable d'une durée initiale supérieure à 2 ans 1,53 % au T1 2022.

• Application du taux de l'usure

Sur un emprunt à taux fixe, le fonctionnement du taux de l'usure est très simple, le TEG du contrat ne doit pas être supérieur au taux de l'usure soit 1,73 % actuellement.

Sur un emprunt à taux variable, le TEG est calculé à partir du niveau actuel de l'indice variable auquel est ajoutée la marge bancaire. Par conséquent, si le taux variable augmente durant la vie du contrat, le coût du contrat pourra dépasser le taux de l'usure prévalant à l'initiation du contrat. En synthèse, le taux de l'usure garantit un taux maximum seulement pour la première échéance d'intérêt.

• Un contexte de marché particulier

La déconnexion entre le niveau du Livret A (1 %) et celui des taux monétaires (taux négatifs) pèse sur l'application du plafond de l'usure. En effet, lorsque la Banque de France réalise son sondage sur le coût des emprunts à taux variable, elle étudie essentiellement des contrats indexés sur l'Euribor dont le niveau actuel est le plancher de 0 % auquel est ajoutée la marge de la banque. Le taux moyen pratiqué au T4 2021 est de 1,15 % ce qui reflète une marge moyenne de 1,15 % sur un indice de 0 %.

• Le seuil de l'usure entraîne une baisse de la marge des financements sur Livret A

Le taux du Livret A étant actuellement à 1 % et le seuil de l'usure étant fixé à 1,53 %, la Banque des Territoires doit donc limiter à 0,53 % le niveau de la marge applicable sur ses contrats afin de respecter le seuil de l'usure. Par conséquent, la marge de 0,53 % s'appliquera durant toute la durée du contrat. Le taux du Livret A évoluera lui librement sans contrainte de rester inférieur ou égal à 1 %. Le coût du contrat pourra donc dépasser le taux initial de l'usure de 1,53 %.

• Une baisse de marge temporaire ?

Cette contrainte pour la Banque des Territoires tient tant que le taux de l'usure est à 1,53 %. Celui-ci est applicable jusqu'au 31 mars 2022. Il conviendra d'être vigilant sur le niveau du taux de l'usure pour le 2^{ème} trimestre 2022 afin de

vérifier s'il a un impact sur le niveau des marges applicables aux enveloppes assises sur les fonds d'épargne.

• La baisse de marge représente-t-elle une opportunité pour les collectivités ?

La baisse du niveau de la marge est contrainte par l'atteinte du seuil de l'usure. Ceci reflète :

- La faible performance du financement de la Banque des Territoires qui atteint le niveau de l'usure ;
- Le mécanisme inadapté du taux de l'usure qui considère un prêt à 40 ans dans la même catégorie qu'un prêt à 3 ans.

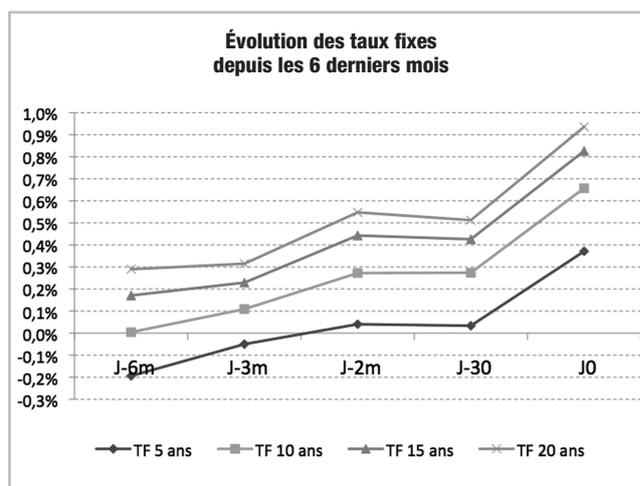
Par conséquent, les collectivités pourront étudier la performance de l'offre avec d'autres solutions de financement. Si une collectivité a décidé de retenir un financement sur Livret A, alors la baisse de marge est une opportunité dont elle peut bénéficier pour une signature avant le 31 mars.

Statistiques

Cotations taux fixes de durée résiduelle

	Départ Immédiat		
	PR 3 %	PR 5 %	Constant
5 ans	0 %	0,38 %	0,36 %
10 ans	0,66 %	0,67 %	0,64 %
15 ans	0,83 %	0,84 %	0,81 %
20 ans	0,94 %	0,95 %	0,91 %
25 ans	1,01 %	1,03 %	0,98 %
30 ans	1,07 %	1,08 %	1,03 %
Départ dans 6 mois			
	PR 3 %	PR 5 %	Constant
5 ans	0,59 %	0,59 %	0,58 %
10 ans	0,79 %	0,80 %	0,78 %
15 ans	0,93 %	0,94 %	0,91 %
20 ans	1,01 %	1,03 %	0,99 %
25 ans	1,08 %	1,09 %	1,05 %
30 ans	1,12 %	1,13 %	1,09 %
Départ dans 1 an			
	PR 3 %	PR 5 %	Constant
5 ans	0,76 %	0,76 %	0,76 %
10 ans	0,90 %	0,91 %	0,90 %
15 ans	1,01 %	1,02 %	1,00 %
20 ans	1,08 %	1,09 %	1,06 %
25 ans	1,13 %	1,14 %	1,11 %
30 ans	1,17 %	1,18 %	1,15 %

Source : Bloomberg, FCL Gérer la Cité.



Source : Bloomberg, FCL Gérer la Cité.

Expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales : rétrospective et perspectives

Témoignage privilégié, Thierry VUGHT nous fait part de son point de vue sur les dispositifs mis en place et les résultats obtenus par cette expérimentation dont le but ultime, au-delà d'un exercice de techniciens du chiffre, est double : d'une part, présenter au Parlement les conditions préalables pour une généralisation de la certification des comptes à un nombre élargi d'entités, et d'autre part, sensibiliser les élus et les citoyens aux enjeux de la transparence de la gestion locale par le biais de la fiabilisation des comptes.

L'expérimentation prévue par la loi NOTRe : un modèle vertueux

Pour rappel, l'expérimentation de la certification des collectivités locales trouve son fondement dans l'article 110 de la loi NOTRe du 7 août 2015 : « *La Cour des comptes conduit, en liaison avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales* ».

La responsabilité du suivi de cette expérimentation est donc, fait exceptionnel, confiée à la Cour des comptes. Témoin privilégié en sa qualité de Rapporteur Général, Thierry VUGHT voit en cette expérimentation de nombreux points positifs, qui en font un modèle vertueux, en premier lieu par la méthode qu'elle propose.

Tout d'abord par sa durée (8 années), indiquant clairement le souhait du législateur de réaliser un long travail d'observation et de créer les conditions permettant d'émettre un rapport de qualité. Ensuite par la séquence retenue, à savoir dans un premier temps un jalon à mi-chemin comportant un rapport d'étape intermédiaire, et dans un second temps un jalon de fin d'expérimentation étayé par un bilan final. Enfin, par la rédaction et la publication de ces deux bilans, non seulement par la Cour des comptes et les administrations concernées, mais aussi par toutes les collectivités qui y participent. De la sorte, le Parlement disposera d'un document final complet portant sur les collectivités ayant participé à l'expérimentation.

C'est également un modèle vertueux car il s'est réalisé sur base d'un appel au volontariat. En 2016, ce volontariat s'est traduit par la constitution d'un modèle de dossier de candidature mis en ligne sur internet, présentant les tenants et aboutissants du programme, la portée de la certification des comptes, les enjeux en termes de coûts à supporter par les entités expérimentatrices, ainsi que le *modus operandi* envisagé. C'est donc en parfaite connaissance de cause que 50 collectivités ont ainsi candidaté. 25 d'entre elles ont été sélectionnées (dont 24 entités sont allées au bout du processus impliquant un commissaire aux comptes, la dernière entité

ayant sollicité des diligences plus adaptées à sa très petite dimension), offrant une large représentation des différents types de collectivité (taille, catégorie, ...).

Le choix de ce nombre limité d'entités expérimentatrices n'est pas neutre et a été souhaité par la Cour des comptes : il correspond à la charge de travail additionnelle que la Cour des comptes a considéré pouvoir absorber dans le cadre de sa capacité de fonctionnement, celle-ci n'ayant pas été étouffée par des moyens nouveaux mis à sa disposition pour cette opération.

Enfin, cette expérimentation est également vertueuse par le fait que la loi NOTRe fixe comme objectif de définir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes des collectivités locales. Pour la Cour des comptes, d'ailleurs, ce dernier point constitue le fil rouge de l'expérimentation. Il ne s'agit pas ici d'exprimer exclusivement une opinion technique sur le caractère régulier, sincère et fidèle des comptes des entités élues (cette mission est confiée aux commissaires aux comptes choisis par chaque entité). Le but de l'expérimentation est de présenter au Parlement les conditions préalables à une généralisation éventuelle de l'expérimentation de la certification des comptes.

L'article 110 de la Loi NOTRe précise que l'expérimentation doit se réaliser sur une base conventionnelle. Chaque convention est conclue entre le Premier président de la Cour et les ordonnateurs de chacune des entités. C'est un mode opératoire inconnu pour la Cour des comptes, mais qui se révèle particulièrement judicieux, car il introduit un esprit de partenariat. La convention en question décrit la prestation que les juridictions financières fournissent à chaque entité en termes d'accompagnement et de préparation, depuis le début de l'expérimentation (en 2017) jusqu'à la fin des travaux (en 2023). Chacune des conventions a fait l'objet de rencontres entre partenaires, afin de clarifier le cadre dans lequel le travail doit être réalisé.

Une expérimentation rythmée par des jalons et une gouvernance spécifique, souhaités par la Cour des comptes

L'article 110 ne dit pas tout... la Cour des comptes a notamment ajouté un jalonnement de ces 8 années (qui sont un temps

(1) Les propos consignés dans cet entretien n'engagent que leurs auteurs et ne présument pas nécessairement de l'évolution des prises de position futures de la Cour.

long), en créant des étapes : la première de ces étapes est le diagnostic global d'entrée (2017) comportant un état des lieux liminaire sur la situation de chacune des entités ; la deuxième étape s'est déroulée entre 2018 et 2020, comportant des audits ciblés conduits par la Cour sur des cycles ou processus comptables spécifiques (en fait, il ne s'agissait pas de réaliser un audit complet de l'ensemble des états financiers des entités : l'objectif était d'examiner deux ou trois cycles chaque année) ; la dernière étape, dans laquelle nous sommes à ce jour, a débuté en 2020 avec la certification expérimentale des comptes par des professionnels du chiffre. A noter qu'il ne s'agit pas ici « d'audits à blanc » mais bien d'une certification expérimentale des comptes pour laquelle un Commissaire aux Comptes exerce ses diligences d'audit légal des comptes.

Pour gérer cette opération, la Cour des comptes a également conçu la mise en place d'une gouvernance. Elle se traduit, d'une part par une structure ad hoc qui regroupe la Cour et les chambres régionales des comptes, et d'autre part par une commission consultative qui regroupe les grandes associations nationales d'élus, la Compagnie Nationale des Commissaires aux comptes, l'Ordre des Experts Comptables et le Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C), ainsi que les administrations concernées. L'objectif poursuivi est de dresser un point d'étape annuel le plus complet possible.

Une expérimentation avec une double dimension, technique bien sûr, mais aussi et surtout de gouvernance

La dimension technique s'exprime par la volonté d'expérimenter la certification sur tous les aspects des comptes (bilan, compte de résultat, annexe) en partant du constat qu'il existe une forte marge de progression entre l'existant et la cible.

Plus important encore dans l'esprit de la Cour des comptes est l'enjeu de gouvernance, avec une dimension politique et citoyenne : la certification doit concrétiser avant tout une démarche de progrès dans la transparence de gestion des collectivités territoriales, contribuant à la qualité de la démocratie locale. Au-delà donc d'un dialogue d'experts du chiffre, on s'adresse, par cette expérimentation, à tous les élus locaux qui siègent dans les organes délibérants, et à travers eux, au citoyen lui-même. Tel est l'objectif ultime de la certification des comptes des collectivités locales, dans l'esprit de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme, à savoir faire la lumière sur la gestion des entités locales et permettre, à tout un chacun, notamment élu ou citoyen, de mieux comprendre la situation réelle de la collectivité.

Les apports précieux de cette expérimentation, pour les collectivités et leurs élus

Pour les collectivités inscrites dans l'expérimentation, les apports sont particulièrement substantiels et cette évidence se renforce au fil des années. Il convient, en propos liminaire, de préciser que beaucoup de collectivités « partaient d'assez loin », que ce soit en termes de contrôle interne, d'architecture des systèmes d'informations financières ou de qualité

comptable. Toutes ces entités ont réalisé des progrès considérables. Certes, si ces changements sont très profonds, on ne partait pas non plus « de rien », grâce notamment à l'apport des travaux récurrents et préconisations des Chambres régionales des comptes, grâce au fait également que de nombreuses collectivités avaient déjà initié un processus de fiabilisation de leurs comptes ou d'amélioration de leurs processus de gestion.

On se rend compte toutefois de l'importance du chemin parcouru à ce jour ! En tout état de cause, un travail énorme a été produit, notamment sur le contrôle interne, sur la formalisation des process, sur la documentation des contrôles. Bien sûr, ces contrôles existaient, mais peu étaient documentés ou formalisés. Ce travail considérable est aujourd'hui accompli.

De même, sur les systèmes d'information, une remarquable cartographie des flux et informations financières a été réalisée et est à ce jour presque aboutie. Ces cartographies, en début d'expérimentation n'existaient tout simplement pas, ou étaient très partielles. Aujourd'hui, les entités concernées sont en mesure de déclencher une démarche d'analyse des risques induits par des liens entre applications très nombreuses portant sur un large panel d'activités et de compétences (qui sont la caractéristique de beaucoup de collectivités, chaque activité ayant son propre outil informatique : subventions, RH, immobilisations, ... nous sommes clairement dans un environnement complexe pouvant impliquer, dans les grandes collectivités, jusqu'à 50 métiers différents, et chaque application doit ensuite reboucler sur un lien budgétaire et comptable commun). Des progrès considérables ont été réalisés en termes de transparence de tous ces systèmes.

Enfin, de très gros chantiers sont en voie d'aboutir en termes de construction financière du bilan, du compte de résultat et de l'annexe, qui étaient perfectibles en début d'expérimentation.

Il faut avoir une juste idée de l'effort considérable en termes de moyens, humains notamment, que ces différents chantiers ont occasionné pour les collectivités expérimentatrices, sachant que ces travaux devaient se réaliser parallèlement aux activités quotidiennes de gestion, dans un contexte rendu encore plus complexe par les effets de la crise sanitaire. Tous les services de ces entités ont été fortement mobilisés, financiers bien sûr, mais aussi RH, DSI, métiers ou techniques (immobilisations, ...).

A cette mobilisation des « services internes » s'ajoute aussi la forte implication des élus de ces différentes entités, ce qui constitue également une caractéristique très spécifique de l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales. Si la certification des comptes d'établissements publics n'est pas neuve (nous avons notamment connu depuis 2006 la certification successive des grands ports maritimes, puis des universités, puis des hôpitaux publics), les collectivités territoriales présentent deux particularités propres que n'ont pas les entités précitées. La première tient à leur nature même de collectivités politiques (les gestionnaires de ces collectivités sont des élus, lesquels bénéficient de l'onction du suffrage universel et de la légitimité démocratique, ce qui n'est pas sans conséquence sur le travail de certification, et notamment sur les « livrables ») ; la seconde relève du modèle « budgétaire & comptable » des collectivités locales.

Normes d'exercice professionnel des commissaires aux comptes et spécificités « budgétaires & comptables » des collectivités

Le modèle « budgétaire & comptable » spécifique aux collectivités se traduit par un référentiel comptable qui mélange des considérations budgétaires et des considérations de droit constaté. De ce fait, leurs comptes ne sont « ni purs et ni parfaits » sur aucun de ces deux points de vue : nous sommes à la fois dans une comptabilité budgétaire polluée par des considérations de droit constaté, et de droit constaté pollué lui-même par du budgétaire. Il s'agit ici d'un équilibre très complexe qui répond à d'autres objectifs que ceux de la certification des comptes. On les appelle communément les « règles d'or » selon lesquelles les collectivités : d'une part n'utilisent pas les ressources d'emprunts pour assurer leur fonctionnement, et d'autre part respectent un équilibre de fonctionnement permettant de dégager un auto-financement. Ce dernier, accru des fonds empruntés, permet de financer l'investissement. Ce schéma de règle d'or est à la fois très vertueux dans son principe et très contraignant dans son application. Ainsi le monisme « budgétaire & comptable » neutralise l'effet budgétaire de certaines écritures comptables pour ne pas obliger les collectivités à se financer dans leur section de fonctionnement par des ressources d'emprunt. Des opérations d'ordre sont alors utilisées, de telle sorte que cette comptabilité n'est ni pure et parfaite en comptabilité constatée, ni pure et parfaite en comptabilité budgétaire.

Ces contraintes rendent l'exercice de certification plus complexe car le professionnel du chiffre doit prendre en compte cette construction architecturale très particulière et doit admettre, ainsi que le CNOCP l'a prévu, dans son Recueil de normes, que les neutralisations ont une trace dans les comptes, comportant des opérations réelles et des opérations d'ordre dans les comptes produits par les collectivités locales. Or ce monisme ne peut être ni un obstacle ni un préalable à la certification des comptes : les commissaires aux comptes doivent se pencher sur les comptes des collectivités locales tels qu'ils sont bâtis en intégrant d'emblée ces caractéristiques, bien que ces dernières puissent a priori venir s'entrechoquer avec les « bonnes pratiques » de leur profession.

Ceci pose immédiatement la question des référentiels applicables, tant pour les normes comptables que pour les normes d'audit. Pour ce qui concerne les normes d'audit, la Cour a fait référence aux NEP (normes d'exercice professionnel) de commissaire aux comptes. Toutefois, ces NEP, sur le terrain, ne sont pas automatiquement transposables pour les collectivités territoriales. Ces NEP ont été édictées en harmonie avec le Code de commerce et pour des entités régies par ce Code (elles répondent ainsi à des spécificités de gouvernance, de format des comptes d'entreprises privées).

Les collectivités locales ne sont pas régies par le Code de commerce, ni d'ailleurs leur gouvernance ou leurs comptes, mais par le Code général des collectivités territoriales et les instructions budgétaires et comptables. Ce que l'expérimentation montre de manière très claire, c'est qu'il peut y avoir un écart entre les NEP du métier de commissaire aux comptes et le cadre du fonctionnement du secteur public

local. Il conviendra sans aucun doute de trouver un mode spécifique d'exercice de ces NEP converti aux particularités des entités du secteur local. Ce point, très clairement doit encore être traité.

Livrables spécifiques souhaités dans les rapports d'audit portant sur des collectivités territoriales

Les livrables que le professionnel du chiffre fournit à l'entité territoriale ne devraient pas revêtir la forme habituelle, à la fois très concise dans ses conclusions et très technique dans ses annexes, qu'il produit lors dans ses rapports annuels classiques de certification des comptes des entreprises. Il convient ici de tenir compte de la nature politique d'une collectivité, et aussi de sa nature citoyenne : le rapport n'a pas pour vocation de s'adresser à des gestionnaires d'entreprise, mais à des personnes qui doivent pouvoir s'appuyer sur le contenu du rapport pour provoquer, le cas échéant, un débat démocratique. De nouveau, ce point doit être éclairci : quel est le niveau de détails souhaitable, quelles sont les considérations préliminaires à mettre en évidence dans la rédaction du rapport annuel d'audit, quel contenu didactique doit-il contenir ? A minima le rapport devrait expliquer quelles diligences ont été réalisées, le pourquoi de ces diligences, et en quoi l'opinion peut contribuer à un progrès de la transparence démocratique souhaitée. Bien entendu, à titre d'exemple, entre le format d'un rapport de la Cour des comptes sur les comptes de l'Etat ou de la Sécurité sociale et d'un rapport d'audit très dépouillé d'un Commissaire aux Comptes, un juste équilibre devra être défini, plus pédagogique tant sur le contenu des constats que sur leur portée. C'est un point important à faire évoluer et à préciser dans le référentiel d'audit des entités territoriales.

Le chantier du référentiel comptable des entités territoriales : Recueil et périmètre

Ce chantier - important - a été très fortement travaillé grâce notamment au CNCOP. Nous disposons désormais d'un Recueil presque complet (manquent encore quelques sujets importants tels la voirie, les biens mis à disposition ou concédés, ...) qui constitue un progrès déterminant sur deux points majeurs : d'une part, il rapproche la norme comptable des collectivités locales et celles des autres secteurs des administrations publiques ; et d'autre part, il constitue un référentiel unique pour tout le monde local, face à la prolifération actuelle de référentiels spécifiques.

Un des points importants concernant ce Recueil, c'est qu'il doit avoir une valeur réglementaire et doit donc être éternisé par Arrêté, comme il en est de tous les autres Recueils. Ce qui pose aussitôt la question des statuts des instructions budgétaires et comptables de la DGFIP. Il n'est pas souhaitable de laisser s'introduire des contradictions entre ces différentes règles. La Cour a déjà mis ce point en évidence dans son rapport intermédiaire, préconisant que le Recueil devait être la norme et les instructions une mise en œuvre de la norme. Il n'est pas certain que cette recommandation fasse l'objet d'un consensus à ce jour. En tout état de cause, il est souhaitable de séparer la qualité de producteur

de comptes de la qualité de normalisateur. Le producteur de comptes est le réseau de la DGFIP, le normalisateur est le CNOCP. Le producteur ne devrait pas être normalisateur.

D'autre part, le périmètre des états financiers audités ne peut être circonscrit au seul budget principal. C'est toute l'entité juridique et comptable qui doit être auditée, car c'est elle qui porte et reçoit tous les engagements des tiers, sur un périmètre unique et complet. La distinction entre budget principal et budgets annexes n'est pas pertinente en termes d'états financiers.

Il convient enfin que les instructions comptables autres que la M57 convergent vers cette dernière : il en va notamment de la M22 sur les établissements médico-sociaux, la M4 sur les services industriels et commerciaux. Cette convergence vers la M57 permettrait à l'auditeur d'exercer ses diligences à partir d'un même référentiel normatif sur l'ensemble du périmètre. A titre d'exemple, les « services industriels et commerciaux » ne peuvent être simplement mentionnés dans l'annexe : ils doivent impacter sur le bilan et le compte de résultat de l'entité. Ceci dans une démarche de transparence globale. Ce point toutefois n'a pas la même importance d'un type d'entité à l'autre. Il concerne surtout les entités du bloc communal.

Un rapport sur les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes des collectivités locales

Pour rappel, ces conditions constituent à la fois le but premier et le but ultime de cette expérimentation, ainsi que le prévoit très clairement l'article 110.

La Cour des comptes a, de son côté, commencé à travailler à son rapport final en début d'année 2022. Elle partage, avec la DGFIP et la DGCL, l'objectif de fournir des documents complets au Parlement pour l'automne 2022. Cette date de 2022, plutôt que 2023 (laquelle marque la fin de l'expérimentation) a été retenue afin de ne pas arriver trop tard au Parlement, si le débat parlementaire se déroule fin 2022 afin de permettre le vote d'une loi avant l'été 2023. L'expérimentation s'arrêtant officiellement en août 2023, il serait souhaitable de disposer de la suite du dispositif avant cette date. En produisant ce document en fin 2022, nous disposerons déjà de 2 années d'expérience du dispositif, permettant ainsi de rédiger un rapport suffisamment documenté, n'empêchant pas de continuer à progresser en 2023.

Les points essentiels du rapport final se dessinent déjà. Il s'articulera autour des idées fortes de la loi NOTRe qui énumère 4 items (qui ont d'ailleurs structuré l'ensemble des audits ciblés réalisés durant l'expérimentation) : le contrôle interne comptable et financier, les systèmes d'information financière, les normes comptables applicables et le format des états financiers.

Sur chacun de ces items, on identifie à ce jour les sujets bloquants et les sujets sur lesquels de gros progrès ont été enregistrés. L'objectif est d'égrener les pré-requis permettant au Parlement, dans l'hypothèse où celui-ci décide d'élargir la certification à tout ou partie des comptes des collectivités

locales, de légiférer en parfaite connaissance de cause. Telle est la trame de ce rapport final sur lequel travaille la Cour.

Tenir compte du facteur temps et de la grande hétérogénéité des entités

Sous réserve de ce qui sera délibéré par les instances compétentes de la Cour, deux autres considérations paraissent importantes.

La première considération est liée à une donnée relative au temps : Il faut se donner du temps ! ... ne nous trompons pas, de nombreuses collectivités locales sont à ce jour éloignées de la cible et rien ne serait plus contreproductif que de ne pas leur laisser le temps de se préparer à cette échéance. On le constate d'ailleurs sur les entités faisant partie de l'expérimentation : le démarrage a pris du temps, et à ce jour aucune entité n'a vu ses comptes certifiés sans réserve. Des écarts plus ou moins importants subsistent par rapport à cet objectif. Ce serait une erreur d'amener les collectivités à engager des dépenses pour un résultat décevant, ou en tout état de cause difficile à admettre. Nous pensons donc qu'il convient de prévoir une période transitoire qui doit durer plusieurs années. A cet égard, la mise en parallèle avec le processus de mise en place de la certification des comptes des établissements publics de santé (EPS) est utile. Ce fut un processus vertueux, notamment organisé en 3 vagues successives. La première vague était ouverte aux établissements particulièrement motivés et préparés à une première certification. Une telle logique doit être proposée au secteur local. Cette considération de méthode n'est pas un simple détail, car elle rend le processus acceptable ou non.

La seconde considération est la prise en compte de l'extrême hétérogénéité du secteur public local. Quelques chiffres pour s'en convaincre : quelque 35.000 collectivités répertoriées, plus de 110.000 comptes publics locaux tenus par la DGFIP, et des disparités énormes de taille. Ce qui implique de ne pas traiter l'ensemble des acteurs de la même manière. On pourrait être tenté de renvoyer à un raisonnement bâti sur des seuils (comme pour les EPS), mais celui-ci peut être trop abrupt et peu satisfaisant pour une application aux entités locales : c'est du « tout ou rien », qui serait inadéquat pour le secteur public local. Afin de tenir compte de la diversité des situations, on pourrait concevoir un processus plus souple, et en apportant par ailleurs une juste réponse aux prescriptions de l'article 110 de la loi NOTRe qui évoque la « certification » mais aussi la « fiabilisation » des comptes locaux.

Certification et fiabilisation des comptes

Plusieurs modes opératoires sont possibles pour répondre aux exigences de la loi NOTRe. Le plus abouti, mais aussi le plus coûteux et le plus intrusif, est la certification des comptes. D'autres modes de fiabilisation sont possibles et ont été testés, par exemple les attestations particulières ou les examens limités (lesquels existent d'ailleurs dans les référentiels des professionnels du chiffre). La DGFIP a également développé des modes moins coûteux et moins intrusifs, tels des modes de présentation des comptes, des

processus de travail entre ordonnateurs et comptables publics, lesquels constituent d'excellentes entrées en matière de fiabilisation pour les collectivités de très petite taille. Ces approches semblent assez pertinentes pour les entités de taille plus modeste. La fiabilisation des comptes constitue plus que jamais le chapeau générique, et la certification n'est qu'un des modes pour y parvenir. Le CNOCP s'est également engagé dans cette voie, lorsqu'il a admis que le Recueil des normes s'applique intégralement ou non en fonction de la nature et de la taille de la collectivité concernée.

Pour ce faire, il conviendrait de proposer un modèle évolutif à chaque entité, lui permettant de se soumettre au mode de fiabilisation qui lui convient le mieux en début de processus et ensuite d'évoluer vers un parcours plus robuste, ce parcours étant naturellement structuré par le législateur en catégories de collectivités et par seuils de taille, comportant des minima attendus en termes de parcours et de calendrier à respecter. Rien ne devrait non plus empêcher une entité de viser une ambition de fiabilisation plus aboutie prévue pour des entités plus importantes que celle à laquelle elle appartient. Il conviendrait à cet égard d'éviter le double écueil de la loi HPST relative aux établissements publics de santé : d'une part plus de souplesse, permettant un choix à la carte, certes avec un minimum contraignant, initiant ainsi une démarche de fiabilisation pour chaque entité ; et d'autre part l'obligation pour la totalité des entités locales de se lancer dans une des formes de fiabilisation proposées (alors que la loi HPST ne l'imposait qu'aux établissements ayant une taille minimale).

Cependant, en termes de construction d'une grille comportant des seuils et des catégories, cela reste un choix politique. Il revient toutefois à la Cour de proposer un paysage général qui sera consigné dans son rapport final, au même titre d'ailleurs que les apports des autres entités appelées à s'exprimer.

Nous partons en tout état de cause d'un excellent panel d'observation grâce au choix judicieux des entités faisant partie de l'expérimentation, dont il faudra mettre en évidence le coût et la charge de travail additionnels qui leur ont été occasionnés, lorsque ce modèle de généralisation du processus de fiabilisation/certification des comptes des entités locales sera envisagé.

Le revenu de solidarité active (RSA)

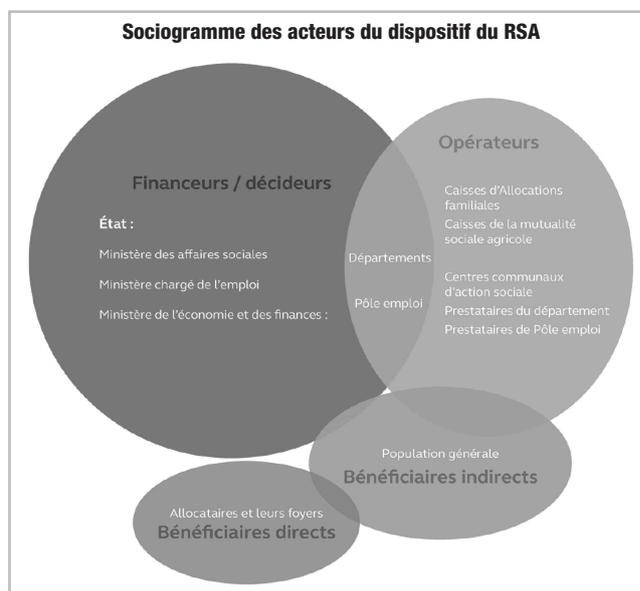
Les juridictions financières viennent de publier ⁽¹⁾ une évaluation ⁽²⁾ de politique publique partagée ⁽³⁾ exemplaire en termes de résultats et de méthodes.

Principal instrument de lutte contre la pauvreté, le revenu de solidarité active (RSA) est aujourd'hui attribué à plus de deux millions de foyers pour une dépense annuelle de 15 milliards d'euros - la crise sanitaire ayant accru les risques de précarité. Le rapport évalue les résultats de ce dispositif jamais évalué dans sa globalité depuis 2011, malgré la hausse continue du nombre de ses bénéficiaires et son importance en termes sociaux et financiers. Le travail, piloté par la Cour des comptes et dix chambres régionales et territoriales, s'appuie sur des investigations nationales et des enquêtes menées dans neuf départements, dont chacun illustre une situation spécifique : l'Allier, l'Aude, le Bas-Rhin, la Gironde, l'Île-et-Vilaine, la Martinique, le Pas-de-Calais, la Réunion et la Seine-Saint-Denis. Réalisée en s'appuyant sur de nombreuses bases de données, cette évaluation ambitieuse identifie les succès du RSA, tels que la protection contre la grande pauvreté, et propose trois grandes orientations pour remédier aux faiblesses du dispositif.

Selon la présentation de Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, par rapport à ces ambitions, le RSA a deux mérites majeurs : il protège efficacement contre la grande pauvreté et permet de supprimer les trappes à inactivité par une incitation monétaire à la reprise du travail. Cette évaluation révèle aussi trois faiblesses du RSA : un taux de non-recours trop élevé, un accompagnement social et professionnel nettement insuffisant, des résultats médiocres en matière d'emploi, ce qui contrevient à la promesse d'un dispositif transitoire servant de tremplin vers l'activité.

Les caractéristiques et le cadre général du RSA

Associant un grand nombre d'acteurs (financeurs, décideurs, opérateurs), le cadre institutionnel du RSA est peu lisible pour les bénéficiaires, et sa coordination est difficile.



Source : Juridictions financières.

En outre, son financement a été fragilisé par l'augmentation quasi ininterrompue du nombre d'allocataires depuis la création

(1) Le texte des publications mises en ligne le 13 janvier 2022 peut être téléchargé à l'adresse : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-revenu-de-solidarite-active-rsa>.

L'évaluation est composée d'un ensemble de documents figurant ci-dessous :
1 - Le rapport général synthétisant l'ensemble des travaux, complété d'une synthèse illustrée

2 - Quatre documents annexés au rapport général :

- les études quantitatives nationales
- les résultats du sondage réalisé auprès des bénéficiaires et anciens bénéficiaires du RSA

- l'étude des droits connexes (« Equinoxe ») réalisée en partenariat avec l'université Gustave Eiffel

- une synthèse comparative des neuf rapports territoriaux

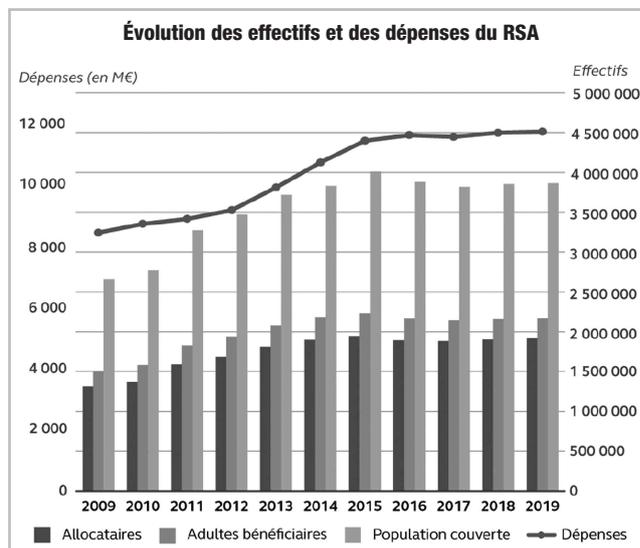
3 - Les neuf rapports territoriaux, accompagnés de leurs annexes respectives (trajectoires des bénéficiaires du RSA, étude d'un échantillon de contrat d'engagements réciproques, et données relatives à l'accompagnement de Pôle emploi).

4 - Les données figurant dans ces documents, téléchargeables dans deux formats différents : un format brut (.csv) et un format enrichi avec graphiques (.xls). Les données sources de l'étude Equinoxe sont également mises à disposition. Voir aussi l'étude de l'IFRAP « RSA : Les 10 chiffres choc du dernier rapport de la Cour des comptes » par Manon Meistermann à l'adresse : <https://www.ifrap.org/emploi-et-politiques-sociales/rsa-les-10-chiffres-chocs-du-dernier-rapport-de-la-cour-des-comptes>

Et l'article de David Bensoussan et de Florian Fayolle intitulé « L'Elysée relooke le RSA » in revue Challenges n° 726 du 20 janvier 2022.

(2) Selon la Cour des comptes, la démarche évaluative a pour particularité de s'intéresser aux résultats effectifs d'un dispositif ou d'une politique. Contrairement à d'autres travaux des juridictions financières, il ne s'agit donc pas ici d'examiner la performance de la gestion du RSA par les acteurs qui en sont chargés, mais bien d'estimer dans quelle mesure le RSA répond aux objectifs qui lui sont assignés.

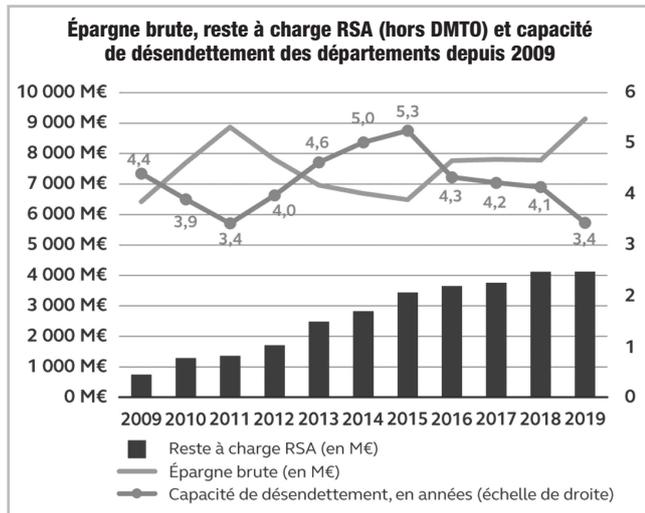
(3) Voir l'enjeu de l'évaluation des politiques publiques territoriales et partagées in LFT de février 2022, pp. 19 à 23.



Périmètre : France métropolitaine en 2009 et 2010 puis France entière. Source : Drees - Dépenses d'allocations des minimas sociaux depuis 2009 et RSA et prime d'activité : données départementales.

du dispositif (+ 46 % d’allocataires entre 2009 et 2019). Couplée aux revalorisations des montants versés, cette hausse explique que la dépense publique annuelle totale ait atteint 15 milliards d’euros en 2019.

Or, depuis 2009, un écart continue de se creuser entre la hausse des recettes et celle des dépenses restant à la charge des départements, et ce, de façon très différenciée selon les territoires.



Source : Juridictions financières, d’après données DGCL.

La Cour considère qu’une recentralisation « à la carte » du financement de l’allocation à la charge de l’État ne constitue pas une réponse soutenable à une difficulté qui concerne l’ensemble des départements. Ces derniers doivent être confortés dans leur rôle de responsable du RSA, et la clé de financement doit être révisée dans le respect du principe « financeur = décideur ».

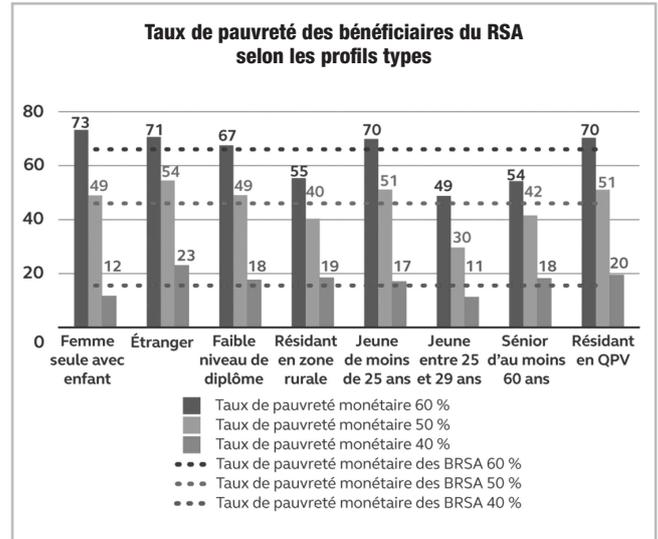
Le RSA bénéficie-t-il effectivement aux personnes auxquelles il est destiné ?

À l’opposé des autres minimas sociaux spécialisés par publics, le RSA a vocation à s’adresser à l’ensemble de la population en âge de travailler, dès 25 ans. Or, avec des taux de couverture d’environ 70 % pour le volet allocation, et de 40 % pour le volet accompagnement, le RSA ne bénéficie pas assez aux personnes auxquelles il est destiné. Si la fraude n’affecte que marginalement le nombre de bénéficiaires, elle a en revanche un impact significatif sur les montants versés, avec 190 millions d’euros de dépenses indues détectées en 2019 - correspondant à 1 milliard d’euros de fraude potentielle en 2019.

Dans quelle mesure le RSA permet-il de sortir de la pauvreté ?

De manière constante depuis 2010, 65 % des bénéficiaires du RSA vivent sous le seuil de pauvreté - soit une part plus de quatre fois plus élevée que dans la population générale.

Cette situation résulte des montants garantis par l’allocation, d’un niveau inférieur au seuil de pauvreté monétaire. Elle



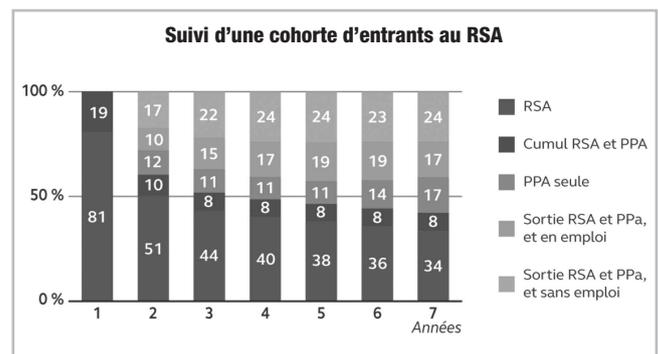
Champ : France métropolitaine, individus vivant dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n’est pas étudiante. Source : Juridictions financières, d’après ERFIS 2018.

reflète le choix qui a présidé à la création du RSA, selon lequel c’est l’exercice d’une activité rémunérée qui doit éloigner durablement les personnes de la pauvreté. S’il ne suffit pas à franchir le seuil de pauvreté, le RSA permet en revanche de réduire son intensité, et protège efficacement ses bénéficiaires contre la « très grande pauvreté » au sens statistique du terme (correspondant à 40 % du revenu médian national, contre 60 % pour le seuil de pauvreté), puisqu’ils ne sont que 16 % à en souffrir.

Dans quelle mesure le RSA facilite-t-il l’accès à l’emploi ?

L’innovation majeure du RSA réside dans son mécanisme d’intéressement : en cas d’activité professionnelle, le bénéficiaire voit son allocation diminuer non plus du total de ses revenus du travail, mais de 38 % seulement. De fait, le RSA a quasiment fait disparaître les « trappes à inactivité » - ce qui constitue l’une de ses plus grandes réussites.

En revanche, l’accès à l’emploi reste particulièrement difficile pour les bénéficiaires. Le taux de retour à l’emploi (3,9 % par mois en 2019) est très inférieur à celui de la moyenne des demandeurs d’emploi (8,2 %). Les sorties en emploi sont de surcroît plus précaires. Au total, sept ans après l’entrée au RSA d’une cohorte d’allocataires, seuls 34 % l’ont quitté et sont en emploi - parmi lesquels, seul un tiers est en emploi de façon stable.



Source : Juridictions financières, d’après ENIACRAMS.

L'accompagnement est-il réel et efficace ?

L'orientation vers un organisme d'accompagnement n'est, quant à elle, pas réalisée pour 18 % des allocataires. On estime, par ailleurs, que 40 % des allocataires ne disposent pas de contrat d'accompagnement - document pourtant obligatoire pour formaliser les engagements respectifs des pouvoirs publics et de l'allocataire. Lorsqu'il existe, l'accompagnement est souvent inadapté aux difficultés spécifiques des allocataires du RSA. Ainsi, ceux qui sont suivis par Pôle emploi bénéficient de moins d'une prestation par an en moyenne, de type atelier ou formation. Pour les allocataires suivis directement par les départements, le constat est similaire : actions d'accompagnement peu nombreuses et peu orientées vers l'emploi, contractualisation souvent de pure forme, et suivi individuel des « droits et devoirs » quasi inexistant.

Les recommandations des juridictions financières

Au vu de ces constats, les juridictions financières formulent dix-sept recommandations fondées sur trois orientations générales : l'augmentation de la couverture de la population cible, la pleine application des droits et devoirs réciproques, ainsi qu'une responsabilisation accrue des départements et une réforme du financement.



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 de données éditoriale) sur www.financierterritorial.fr au prix de 529 € TTC

Ci-joint mon règlement par :

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

Raison sociale :

Nom : Prénom :

Fonction :

Adresse :

.....

.....

Code Postal : Ville :

Téléphone : Fax :

E-mail (**Obligatoire**) :

Cachet/Date/Signature

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

Infodium - SAS au capital de 4 200 euros - Siret : Paris B 494 345 309 00038 - 69, avenue des Ternes 75017 Paris - tél : 09 81 07 95 76 - Tarif applicable en 2022.

COMMANDE PUBLIQUE

Un accord-cadre doit comporter un maximum en quantité ou en valeur

L'absence de maximum constitue un manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence. Application de l'arrêt Simonsen & Weel de la CJUE, 17 juin 2021.

- Conseil d'Etat, 7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies, 28 janvier 2022, Société Collecte-Valorisation-Energie Déchets (Coved) c/Communauté de communes Convergence Garonne, n° 456418
- Conseil d'Etat, 7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies, 03 février 2022, Société Fore du Nord c/Collectivité de St Martin, n° 457233

Conclusions communes sur les deux affaires de M. Marc Pichon de Vendeuil

La Communauté de communes Convergence Garonne a engagé une procédure d'appel d'offres ouvert en vue de l'attribution d'un marché sous forme d'accord cadre ayant pour objet la collecte en porte-à-porte de déchets ménagers et assimilés, le tri et la valorisation des déchets. Elle a publié les appels au Bulletin Officiel des annonces de marchés publics et au Journal Officiel de l'Union Européenne. La société Coved, l'une des sociétés évincées du lot n° 1 de cet accord-cadre, a demandé au Tribunal Administratif de Bordeaux d'annuler les décisions relatives à l'attribution de ce lot (notamment l'attribution du lot à la société Nicollin). Le TA de Bordeaux, par une ordonnance du 23 août 2021, a effectivement annulé la procédure d'attribution du lot n° 1. La communauté de communes s'est pourvue en cassation contre cette annulation. L'enjeu est de savoir si le pouvoir adjudicateur, en l'occurrence Convergence Garonne, a manqué à ses obligations de publicité et de mise en concurrence.

L'article R 2162-4 du code de la commande publique, tel qu'il était applicable au moment de l'appel d'offres, dispose que « *les accords-cadres peuvent être conclus 1° soit avec un minimum et un maximum en valeur ou en quantité ; 2° soit avec seulement un minimum ou un maximum ; 3° soit sans minimum ni maximum...* ».

La CJUE, dans son arrêt du 17 juin 2021 Simonsen & Weel c/ Region Syddenmark, a fait application de la directive 2014/24/UE du Parlement et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics. Pour la Cour, l'avis de marché sous forme d'accord-cadre doit obligatoirement indiquer un maximum de quantité ou de valeur, ce maximum pouvant figurer dans l'avis de marché ou dans le cahier des charges.

Le Conseil d'Etat fait sienne cette obligation dans l'arrêt du 28 janvier 2022. Il constate que ni l'avis de marché, ni le cahier des clauses techniques particulières, ni aucune autre pièce du marché ne mentionnait la quantité ou la valeur

maximale des produits à fournir dans le cadre du lot n° 1 et confirme que l'accord-cadre relevait bien du champ d'application de la directive du 26 février 2014. Pour le juge de cassation, faute de disposer de ces éléments d'information, la société Coved n'avait pas été en mesure de présenter une offre adaptée aux prestations maximales auxquelles elle aurait été amenée à répondre. Le Conseil d'Etat confirme dès lors la position du tribunal administratif : Convergence Garonne a manqué à ses obligations de publicité et de concurrence.

En effet, dans son arrêt Simonsen & Weel, la CJUE a jugé que les principes de transparence et d'égalité de traitement applicables aux contrats de la commande publique imposent d'indiquer la quantité ou la valeur maximale des accords-cadres dans l'avis de marché ou le contrat même. A la suite de cet arrêt du 17 juin 2021, un décret du 23 août 2021 avait transposé cette obligation en droit interne en prévoyant son application à compter du 1er janvier 2022, donc une application différée, ce qui n'était pas le sens de l'arrêt de la Cour.

Le Conseil d'Etat, dans ses deux arrêts, celui du 28 janvier 2022 et celui du 3 février 2022, a tiré les conséquences de l'arrêt de la Cour et précisé le champ d'application de l'effet différé prévu dans le décret du 23 août 2021. Le Conseil d'Etat fait une application immédiate de l'arrêt de la Cour. Cela signifie que le décret du 23 août 2021 ne pouvait pas faire échec, même temporairement (jusqu'au 31 décembre 2021), à l'interprétation de la Cour !

RESPONSABILITÉ PUBLIQUE

Gestion des eaux pluviales. La commune n'a pas l'obligation d'absorber l'intégralité des eaux de pluie

M. et Mme G... ont demandé au Tribunal Administratif de Clermont-Ferrand de condamner solidairement la commune de Pont-Salomon et le Département de la Haute-Loire à leur verser 58 000 euros de dommages-intérêts à titre de réparation du préjudice subi et 120 euros par mois à compter du jugement au titre du préjudice de jouissance. Les requérants demandent également au Département de la Haute-Loire de réaliser dans un délai de six mois les travaux hydrauliques préconisés par l'expert judiciaire. Par un jugement du 6 mars 2019, le Tribunal Administratif condamne effectivement la commune à des dommages-intérêts, mais pour une somme de 7000 euros seulement et condamne par ailleurs le Département à réaliser les travaux demandés.

- Conseil d'Etat, 7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies, 11 février 2022, n° 449831

Mais la Cour Administrative d'Appel de Lyon, par un arrêt du 17 décembre 2020, baisse encore le montant de la réparation due aux époux G...

Les requérants ont acquis cette propriété en 1990. Le terrain

est traversé par un ruisseau. Lorsqu'il y a de fortes pluies, des alluvions, du sable et des embâcles viennent se déposer sur leur propriété, charriés par le ruisseau. Ils bloquent notamment l'accès à leur portail d'entrée. Les époux G... attribuent cette situation d'une part à l'imperméabilisation du sol qui est la conséquence de la construction d'un lotissement en amont de leur propriété, et d'autre part, à l'insuffisance et à l'inadaptation du réseau d'assainissement mis en place par la commune (en cours d'instance, la compétence assainissement a été reprise par la communauté de communes).

Le Tribunal Administratif, puis la Cour, ont condamné la commune du fait de l'insuffisance et de l'inadaptation du réseau communal de collecte des eaux usées, mais ont considérablement réduit les prétentions des requérants.

Le Conseil d'Etat écarte d'abord la responsabilité de la commune du fait d'un ouvrage public, faute d'ouvrage public. En effet, la réalisation d'un lotissement privé n'a pas pu constituer des travaux publics, il n'était donc pas possible pour les requérants de se placer sur le terrain des dommages de travaux publics. Ainsi, le ruissellement sur la propriété des requérants, même s'il est dû à l'imperméabilisation des sols en amont de leur propriété, ne peut être imputé à des travaux publics dont la commune de Pont-Salomon devrait supporter les conséquences dommageables.

Le Conseil d'Etat se place ensuite sur le terrain de la police du maire et des services publics locaux. En vertu de ses pouvoirs de police générale de l'article L 2212-2 CGCT, il appartient effectivement au maire de « prévenir, par des précautions convenables... et de faire cesser... les inondations ». Par ailleurs, la gestion des eaux pluviales urbaines constitue bien, en vertu de l'article L 2226-1 CGCT, un service public communal (géré par la commune ou l'intercommunalité). Le juge de cassation, tout en prenant acte à la fois des exigences du pouvoir de police du maire et de l'impératif d'assurer le service public administratif de la gestion des eaux pluviales, en limite la portée, donc les conséquences financières : « elles ne sauraient avoir pour effet d'imposer aux communes et aux communautés de communes compétentes la réalisation des réseaux d'évacuation pour absorber l'ensemble des eaux pluviales ruisselant sur leur territoire ».

« ...D'une part, si les dispositions précitées confient au maire le soin d'assurer la sécurité et la salubrité publiques en prévenant notamment les inondations par des mesures appropriées et instituent un service public administratif de gestion des eaux pluviales urbaines dans les zones identifiées par les documents d'urbanisme comme "urbanisées et à urbaniser", elles n'ont ni pour objet ni ne sauraient avoir pour effet d'imposer aux communes et aux communautés de communes compétentes la réalisation de réseaux d'évacuation pour absorber l'ensemble des eaux pluviales ruisselant sur leur territoire. Par suite, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose aux communes de recueillir l'ensemble des eaux de pluie transitant sur leur territoire... ».

Aucune faute, aucun manquement n'est donc imputable à la commune. Les coulées de boue et les inondations du fait de pluies violentes étant de plus en plus fréquentes, il était important de stopper la tentation de demander réparation

systematiquement aux communes. Il faut bien comprendre que la solution n'est plus de remplacer les canalisations existantes par des tuyaux d'un diamètre plus important. C'est un travail de fond qui est engagé dans le cadre de la transition écologique. L'infiltration de l'eau de pluie dite « urbaine » est une préoccupation majeure de nombreux maires : l'eau de pluie doit s'infiltrer là où elle tombe... la sentence est louable, mais elle peut s'avérer délicate à mettre en œuvre, malgré les injonctions de la loi climat et résilience du 22 août 2021.

RESPONSABILITÉ DES COMPTABLES PUBLICS

Contrôle de la régularité financière des mandats de l'ordonnateur

Un comptable public n'a pas à apprécier la légalité des actes à l'origine de la créance.

• Conseil d'Etat, 6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies, M^{me} A... E... 16 février 2022, n° 439 427, conclusions M. Stéphane Hoynck

En l'espèce, l'agent comptable avait payé des frais de transport à des saisonniers étrangers de leur point de départ jusqu'à leur point d'arrivée en France. La Cour des Comptes a engagé la responsabilité de Mme E... comptable public, au motif que les conventions de 1963 qui autorisent le défraiement des saisonniers tunisiens et marocains ne vise que les frais de transport du point de débarquement en France jusqu'au point d'arrivée (le lieu de travail saisonnier). Le pourvoi de Mme E... soutient que le raisonnement de la Cour des Comptes conduit à exiger des comptables publics une appréciation de la légalité de la dépense, donc un contrôle qui excède celui de la régularité financière du paiement. En l'espèce, la comptable a bien diligenté les contrôles listés par le décret GBCP du 7 novembre 2012 (contrôle de la qualité de l'ordonnateur, des pièces justificatives, de la disponibilité des crédits, de l'exacte liquidation, du service fait).

Par un arrêt du 13 janvier 2020, la Cour des Comptes a infligé un débet de plus de 2 millions d'euros à l'agent comptable de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration pour avoir payé des mandats sur une base légale qui n'était pas établie. La Cour des Comptes a reproché à l'agent comptable de ne pas avoir recherché si la rédaction des conventions sur la base desquelles avait été établi le mandat de l'ordonnateur autorisait ou non la prise en charge des frais de transport des saisonniers en amont du point de débarquement en France. L'enjeu financier étant de taille pour la comptable incriminée, elle a porté l'affaire en cassation devant le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 16 février 2022, annule l'arrêt de la Cour des Comptes.

« Il résulte de ces dispositions que, pour apprécier la validité des créances, les comptables doivent notamment exercer leur contrôle sur la production des justifications. A ce titre, il leur revient d'apprécier si les pièces fournies présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense engagée. Pour établir ce caractère suffisant, il leur appartient de vérifier, en premier lieu, si l'ensemble des pièces requises au titre de la

nomenclature comptable applicable leur ont été fournies et, en deuxième lieu, si ces pièces sont, d'une part, complètes et précises, d'autre part, cohérentes au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable et de la nature et de l'objet de la dépense telle qu'elle a été ordonnée. Si ce contrôle peut conduire les comptables à porter une appréciation juridique sur les actes administratifs à l'origine de la créance et s'il leur appartient alors d'en donner une interprétation conforme à la réglementation en vigueur, ils n'ont pas le pouvoir de se faire juges de leur légalité... ».

Il est commun d'affirmer qu'un comptable public doit se contenter de contrôler la régularité financière des mandats qui lui sont soumis par l'ordonnateur. La jurisprudence est bien établie sur ce point : CE, Section, 5 février 1971, Ministre de l'Economie et des Finances, c/Sieur Balme, Lebon p 105 ou CE, 8 décembre 2000, Ministre des Finances c/Mme Kammerer, Lebon p 597.

En poussant à l'extrême, la jurisprudence financière en arrive à condamner un comptable public à un débet, alors qu'il avait établi l'illégalité de l'acte qui servait de base au mandat qui lui avait été présenté : CRC La Réunion, 6 décembre 2021 à mettre en rapport avec Conseil Constitutionnel, 2021-943 QPC, 21 octobre 2021, Cne du Port.

L'arrêt du 16 février, même s'il concerne un opérateur de l'Etat, est tout à fait transposable au comptable public d'une collectivité territoriale. Il faudra bien que la réforme de la responsabilité des gestionnaires règle aussi ce problème.

La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics est souvent soit dérisoire, soit hors de proportion avec la faute commise et les moyens personnels dudit comptable public (voir Cour des Comptes, 11 janvier 2022, Caisse des écoles de Cherbourg-en-Cotentin). Le projet d'ordonnance, préparé dans le cadre de la réforme *juridictions financières 2025*, prévoit que « les amendes sont proportionnées à la gravité des faits reprochés, à l'importance du préjudice causé à l'organisme et à l'éventuelle réitération des pratiques prohibées... ». Il est à noter que dans le projet d'ordonnance, les amendes prononcées ne sont ni assurables, ni rémissibles par le ministre des finances.

La réforme des gestionnaires publics doit traiter en parallèle celle des comptables publics et celle des ordonnateurs. Déjà évoquée par les premiers présidents Philippe Seguin puis M. Didier Migaud, il apparaît que le projet *juridictions financières 2025* lancé en 2020 par le premier président M. Pierre Moscovici soit en train d'aboutir, du moins sur ce volet. La loi de finances initiale 2022 a ouvert la voie à l'aboutissement de la réforme en donnant au gouvernement la possibilité de légiférer par voie d'ordonnance. Les grandes lignes sont dans l'habilitation législative, même si certains blocages résistent : les ministres et élus restent très largement protégés par l'immunité de juridiction... comme dans la loi du 25 septembre 1948 instituant la Cour de Discipline Budgétaire et Financière.

Quarante années après la création des CRC par la loi du 2 mars 1982 et l'institution d'un contrôle juridictionnel des comptes locaux, avec la garantie de l'indépendance des juges financiers, il est dommage de voir l'office juridictionnel des magistrats des CRC menacé par une recentralisation du contentieux au niveau de la Cour des Comptes sous la forme d'une « chambre du contentieux ». Les CRC trouvent plus valorisant le rôle de conseiller que celui de censeur, lorsqu'ils

mettent en débet un comptable public pour des manquements mineurs...

Paiement à la commune nouvelle jugé irrégulier

• Cour des Comptes, 11 janvier 2022, Caisse des écoles de Cherbourg-en-Cotentin

La CRC de Normandie a constitué l'agent comptable de la caisse des écoles de Cherbourg-en-Cotentin débitrice de 155 158, 79 euros au titre d'un paiement irrégulier effectué en 2018 au profit de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin. Pour comprendre l'absurde de la situation, il faut savoir que Cherbourg-Octeville a opté pour le statut de « commune nouvelle » en englobant (fusionnant avec elle) un grand nombre de communes autour de la commune centre de Cherbourg. La caisse des écoles de Cherbourg-Octeville a donc été transformée en caisse des écoles de Cherbourg-en-Cotentin, mais avec le même objet statutaire, le même président du comité d'administration et une gouvernance copiée sur l'ancienne situation. Le paiement irrégulier dont il s'agit concerne le remboursement de la rémunération des personnels communaux mis à disposition par la commune à la caisse des écoles pour la gestion 2017. Pour les magistrats de la CRC de Normandie, ce paiement était irrégulier car l'agent comptable n'avait pas étayé son paiement par les pièces justificatives adéquates. Il s'est contenté d'une délibération de l'ancienne caisse des écoles et n'a pas produit de convention de la nouvelle caisse des écoles (établissement public) avec la nouvelle commune... On comprend vite que l'enjeu est formel ! L'agent comptable aurait dû réclamer au président du comité d'administration une délibération à jour du nouveau statut de la ville de Cherbourg, ainsi qu'une convention à jour des deux nouvelles entités, même s'il y a une parfaite continuité entre elles.

La Cour des Comptes, dans son arrêt d'appel du 11 janvier 2022, est implacable car elle a juridiquement raison. Elle rappelle les termes de la loi du 23 février 1963 sur les obligations du comptable public et l'engagement de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Elle se réfère également au décret GBCP du 7 novembre 2012 qui énumère les points de contrôle à respecter par le comptable public.

La Cour rejette l'appel de l'agent comptable qui voit donc sa mise en débet confirmée, alors que le paiement, irrégulier sur la forme, était évidemment pleinement justifié sur le fond car la matérialité des faits n'a pas été contestée.

FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Illégalité de la décision de licenciement pour insuffisance professionnelle

Nécessité de respecter un délai légal de préavis. Indemnité en cas de préjudice résultant du non-respect du délai de préavis.

• Conseil d'Etat, avis, 3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies, 4 février 2022

Mme A... a été licenciée pour insuffisance professionnelle par arrêté de la Maire de Noisy-le-Grand. Mais la décision de licenciement a pris effet avant l'expiration pleine et entière du délai de préavis imposé par le législateur. La Cour d'Appel Administrative de Versailles, avant de statuer sur l'appel formé par la commune de Noisy-le-Grand contre le jugement du Tribunal Administratif de Montreuil qui avait annulé la décision de licenciement, a posé au Conseil d'Etat la question de savoir si la méconnaissance du délai de préavis par la commune doit entraîner l'annulation totale de la décision de licenciement ou, si ce n'est pas le cas, si cette méconnaissance du délai de préavis entraîne d'autres effets.

Aux termes de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique et qui s'applique aussi aux personnels contractuels (non-titulaires de la fonction publique territoriale), les agents ne peuvent être licenciés qu'après l'écoulement du préavis, notamment en cas d'insuffisance professionnelle. Par exception, si le licenciement est prononcé pour motif disciplinaire ou à l'expiration d'une période d'essai, il n'y a pas de préavis.

Le Conseil d'Etat est d'avis que le non-respect de la durée de préavis n'entraîne pas l'annulation totale de la décision de licenciement, mais la rend illégale, ce qui ouvre droit à une indemnité à l'agent : « *l'agent non titulaire ayant été illégalement privé du bénéfice de tout ou partie du préavis a droit à une indemnité correspondant au préjudice résultant de cette privation, dont il revient au juge administratif, saisi de conclusions à cette fin, de fixer le montant* ». Il appartiendra donc à la CAA de Versailles d'évaluer le préjudice subi et de fixer le montant de cette indemnité due par la commune de Noisy-le-Grand.

Selon le rapport d'activité du Conseil d'Etat, le contentieux de la fonction publique représente 12 % des 11633 affaires qu'il a traitées en 2021. La médiation n'aboutit que dans 42 % des cas.

Décision de maintien en surnombre de l'agent atteint par la limite d'âge

Retrait au-delà du délai légal de quatre mois. Acte illégal néanmoins créateur de droits pour l'agent.

• CE, 3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies, 3 février 2022, SDIS de La Réunion c/M. F..., n° 442 354, conclusions M. Laurent Cytermann

M. F..., né en 1956, était caporal des sapeurs-pompiers, employé du SDIS de La Réunion. Par arrêté du 10 mars 2017, le président du SDIS lui a accordé un recul de la limite d'âge du 6 décembre 2017 au 5 décembre 2018, au titre de « parent de trois enfants vivants ». M. F... a poursuivi son activité bien au-delà du 5 décembre 2018. En effet, ce n'est qu'en janvier 2020 que le comptable public du SDIS s'en est inquiété en suspendant le paiement de son traitement et en demandant au président du SDIS de justifier le maintien en fonction de l'agent.

Par un arrêté du 17 mars 2020, le nouveau président du SDIS a retiré l'arrêté du 10 mars 2017 en estimant qu'il était nul et non avenue et a prononcé la radiation des cadres de M. F... à compter du 6 avril 2017.

M...F... a demandé au TA de La Réunion l'annulation de l'arrêté du 17 mars 2020 et a assorti sa requête d'un référé-suspension.

Le juge des référés a effectivement prononcé suspendu l'arrêté de radiation des cadres, se fondant sur le fait que le retrait était intervenu bien au-delà du délai légal de quatre mois, ce qui laissait un doute sérieux sur la légalité de l'acte. Le juge a dès lors enjoint au SDIS de réintégrer M. F... à titre provisoire et de lui payer les traitements rétroactivement depuis janvier 2020.

Le SDIS s'est pourvu en cassation contre cette ordonnance du juge des référés : il estime que le juge a commis une erreur de droit en considérant que le SDIS ne pouvait pas retirer l'arrêté litigieux au-delà des quatre mois. Pour le SDIS, l'arrêté du 10 mars 2017 avait illégalement reporté la limite d'âge opposable à M. F... L'enjeu est de savoir si le retrait était possible en considérant que cet arrêté était créateur de droits, auquel cas la limite des quatre mois ne lui est pas opposable (art L 242-1 code des relations entre le public et l'administration).

Le SDIS se fonde sur l'inexistence juridique de l'acte, car une décision intervenue en méconnaissance du respect de la limite d'âge est « nulle et non avenue » et peut donc être retirée à tout moment (CE, Section, 3 février 1956, Fontbonne, Lebon p 45). Cette jurisprudence est constante. Pour le Conseil d'Etat, le juge des référés a méconnu son office en l'espèce en enjoignant au SDIS de réintégrer M. F... et en demandant le paiement rétroactif de ses traitements. En effet, je juge aurais dû constater que lien avec le service était définitivement rompu par la limite d'âge et que la réintégration, même provisoire, était juste impossible.

Réintégration trop tardive à l'issue d'une période de disponibilité

Réparation du préjudice matériel et moral subi de ce fait. L'impossibilité pour l'employeur de proposer à son agent un emploi à la date voulue de réintégration ne l'exonère pas de l'obligation de saisir alors le centre de gestion compétent.

• CE, 3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies, 22 octobre 2022, M. B..., n° 442162

M. B..., agent technique de la Communauté d'Agglomération du Muretain, après une longue période de disponibilité, a sollicité le 11 avril 2012 sa réintégration au 1^{er} octobre 2012. Par un arrêté du 6 novembre 2012, le président de la Communauté d'Agglomération l'a maintenu en disponibilité au motif qu'aucun poste correspondant à son grade était vacant. Successivement, pas moins sept postes lui ont ensuite été proposés entre avril 2013 et novembre 2014. M. B... a manifesté son intérêt pour trois d'entre eux. Il a été réintégré le 5 janvier 2015. Mais il a saisi le TA de Toulouse pour obtenir réparation du préjudice matériel et moral qu'il a subi, selon lui, du fait d'une réintégration trop tardive (notamment du retard dans le versement de l'allocation d'aide au retour à l'emploi). Le TA, par un jugement du 1^{er} décembre 2017 a rejeté sa requête. Il a fait appel et a encore été débouté par la CAA de Bordeaux. M. B... a dès lors saisi le Conseil d'Etat d'un pourvoi en cassation.

Le Conseil d'Etat relève qu'au moins douze postes correspondant au grade d'adjoint technique ont été déclarés vacants au sein de la Communauté d'Agglomération du Muretain entre octobre 2012 et la première proposition de

poste qui a été faite en avril 2013. Pour le Conseil d'Etat, la CAA de Bordeaux aurait dû juger que la Communauté d'Agglomération avait commis une faute en ne proposant pas, durant cette période, d'emploi à M. B...et que l'employeur avait donc « dépassé le délai raisonnable » qui lui est imparti aux termes de la loi. De plus, l'employeur a commis une faute supplémentaire en ne saisissant pas le centre de gestion, alors qu'il n'était pas en mesure de proposer à son agent un poste à la date de réintégration qu'il avait demandée. Dès lors, la CAA a commis une erreur de droit. Pour ces raisons, le Conseil d'Etat annule l'arrêt du 16 mars 2020. M. B obtiendra donc réparation du préjudice matériel et moral qu'il allégué.

Conformité avec la loi de transformation de la fonction publique

Quarantième anniversaire de la loi du 2 mars 1982 oblige, il faut bien relever un déféré préfectoral ! L'espèce traduit toute la complexité de traduire, même après 40 années de décentralisation avec toutes les lois subséquentes, la bonne interprétation de la décentralisation, entre liberté et responsabilité et toujours dans le respect de la loi et surtout de la Constitution.

• TA de Melun, Ordonnance du juge des référés, Préfète du Val-de-Marne, mars 2022

La préfète du Val-de-Marne a déféré la décision de refus implicite de plusieurs maires du département de soumettre à leur conseil municipal les délibérations qui s'imposaient pour se mettre en conformité avec la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, notamment en ce qui concerne le régime du temps de travail. La préfète demande à ces maires de respecter les dispositions de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 sous peine d'une astreinte de 1500 euros par jour de retard. Elle relève que ces maires récalcitrants ne lui ont pas fait parvenir de délibération adoptant un régime de temps de travail conforme aux exigences de la loi, en l'occurrence un temps de travail annualisé de 1607 heures.

L'un des maires invoque l'inconstitutionnalité de l'article 47 de la loi du 6 août 2021. Il demande au juge des référés de transmettre au Conseil d'Etat son interrogation sous la forme d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Il soutient que ces dispositions n'ont pas déjà été déclarées conformes à la Constitution et qu'elles méconnaissent à la fois le principe de libre administration de l'article 72 de la Constitution et le principe de la liberté contractuelle.

La préfète avait pris soin d'avertir les maires récalcitrants qu'elle se verrait dans l'obligation de déférer leur décision implicite de refus au juge administratif. En ce qui concerne la recevabilité du déféré, leur silence ne leur a pas été profitable, car il n'a pas déclenché le point de départ du décompte des deux mois pour le dépôt du déféré préfectoral.

Le juge des référés estime néanmoins qu'il y a un doute sérieux sur la constitutionnalité de l'article 47 de la loi du 6 août 2019, d'où la transmission de la QPC au Conseil d'Etat. En attendant que ce dernier saisisse (ou non) le Conseil Constitutionnel, il faudra que le maire partie à l'instance (et

ses collègues), prenne les mesures provisoires pour se conformer à la loi, en attendant le jugement au fond.

Cette espèce illustre combien la procédure du déféré a été transformée par des réformes étrangères à la décentralisation, notamment les procédures d'urgence avec la menace de l'astreinte par jour de retard et la QPC.

URBANISME

Illégalité du permis de construire. Question de la réparation des conséquences dommageables.

La société Distaff a demandé à la CAA de Bordeaux de condamner la commune de Saint-Affrique à lui verser une indemnité de plus de 11 millions d'euros en réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi du fait des fautes commises par la commune en délivrant illégalement un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale à un concurrent.

• Conseil d'Etat, 4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies, société Distaff c/Commune de Saint-Affrique, 2 mars 2022, n° 440079

Ayant sollicité de la commune un permis de construire afin de réaliser une extension de 600 mètres carrés de son supermarché de 2200 mètres carrés (Carrefour market), la société HJC a obtenu un avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial de l'Aveyron. Le Maire de St-Affrique a délivré le permis de construire portant sur l'extension le 11 juin 2015. Mais la société concurrente Distaff, qui exploite un supermarché d'une autre enseigne (Super U) dans la ville, avait déjà saisi la commission nationale d'aménagement commercial qui, elle, a émis le 10 septembre 2015 un avis défavorable à l'extension du « Carrefour market ». Dès lors, le maire de St -Affrique a retiré le permis de construire le 6 janvier 2016.

La société Distaff a demandé à la CAA de Bordeaux de condamner la société HJC à réparer le préjudice qu'elle dit avoir subi du fait de la délivrance de ce permis de construire illégal et de son retrait tardif.

Le Conseil d'Etat relève que les résultats commerciaux du « Super U » sont durablement négatifs et que ce n'est pas la courte durée d'exploitation de l'extension du Carrefour market qui a pu être la cause de cette situation. Dès lors, la délivrance du permis de construire était incontestablement illégale, mais n'est pas la cause des mauvais résultats du Super U. Le Conseil d'Etat, dans son arrêt rendu le 2 mars 2022, a dès lors jugé que la faute commise par la commune de St-Affrique n'était pas la cause de la perte d'exploitation et de valeur vénale du fonds de commerce invoqué par la société requérante. Par la même occasion, le Conseil d'Etat en a profité pour confirmer qu'une CAA est compétente pour statuer en premier et dernier ressort d'un recours indemnitaire lié à une décision de permis de construire valant autorisation d'exploitation.

Les tiers lieux, une approche territoriale

Pour faire suite au texte du mois dernier sur les tiers-lieux, nous nous proposons, ce mois-ci, de regarder les lieux qui nous ont été décrits d'un point de vue spatial, en considérant leurs contributions potentielles à la construction urbaine. Notre propos est organisé à partir d'hypothèses formulées dans les discours et les expériences qui prônent les tiers-lieux pour redynamiser les territoires, en particulier les espaces vacants et obsolètes dans un esprit collaboratif favorisant le lien social (voir par exemple *Nouvel Observatoire des tiers lieux et des lieux hybrides* sur France inter, 4 décembre 2021 ⁽¹⁾). Il interroge successivement, en première section la géographie des tiers-lieux dont on suppose qu'elle est associée à la géographie du développement économique, en seconde section les sites qui hébergent les tiers-lieux et dont on avance souvent qu'ils participent de la régénération urbaine, en troisième section le rôle des pouvoirs publics lorsqu'ils soutiennent les tiers-lieux et finalement, en quatrième section les effets de ce soutien pour les territoires.

Les tiers- lieux : une géographie métropolitaine ?

L'hypothèse que ces tiers-lieux sont situés à proximité des principaux centres de développement économique ressort de leur objet décrit le mois dernier. Les travaux de Christine Liefooghe (2018) sur le département du Nord Pas-de-Calais, tout comme l'inventaire des tiers-lieux en région Ile-de-France ⁽²⁾ semblent conforter cette hypothèse. Ils soulignent également une certaine diffusion des tiers-lieux dans les espaces périphériques des villes et dans les territoires ruraux grâce au soutien des pouvoirs publics.

Une enquête réalisée en 2020 par France Tiers Lieux (voir France Tiers Lieux, 2021) fait état de 2500 tiers-lieux, en progression de 40 % depuis 2018. 150 000 personnes y travaillent régulièrement. Nous retenons de cette enquête les éléments caractéristiques du contexte spatial au sein desquels ils se créent.

Les tiers lieux se concentrent dans les 22 métropoles, au sein desquelles se concentrent aussi l'emploi et la valeur ajoutée. 46 % de ces espaces se situent dans ces métropoles et 53 % dans leur zone d'emploi. La plupart répondent ainsi aux fonctions métropolitaines et rassemblent des activités d'appui au tissu économique local. Un tiers d'entre eux se situe dans des quartiers « politique de la ville » et font l'objet d'un soutien public. Dans ce cas, ce sont les missions d'intégration sociale qui sont mises en avant incluant l'aide à l'emploi et l'insertion professionnelle tout autant que le développement social des usagers grâce aux pratiques collaboratives et solidaires.

(1) <https://www.franceinter.fr/emissions/l-urbanisme-demain/l-urbanisme-demain-du-samedi-04-decembre-2021>

(2) Camors et Blein, 2017.

Mais 54 % se situent aussi dans des villes moyennes ou rurales. Plus précisément hors ces 22 métropoles, 80 % des tiers lieux se situent dans les zones d'emploi des villes de plus de 100 000 habitants : 42 % dans les zones d'emploi de plus de 200 000 habitants, 38 % dans les zones d'emploi de 100 000 à 200 000 habitants. Dans les espaces moins peuplés, on ne compte qu'un ou deux tiers-lieux. Ils se concentrent dans les zones d'emploi d'Angers, Aubenas, Angoulême, Bayonne, Caen, Cannes, Dax, Guéret, La Rochelle, Limoges, Pau, Périgueux, Poitiers, Valence, et Vannes. Dans ces espaces, il faut distinguer les métropoles secondaires, souvent dominées par des fonctions tertiaires publiques et d'autres zones spécialisées dans un secteur d'activité (touristique ou agricole). Les tiers-lieux peuvent alors être animés par des politiques publiques locales volontaristes qui accompagnent le dynamisme local ou cherchent à le stimuler. En particulier plusieurs de ces villes sont engagées dans des programmes « action cœur de ville » - qui soutiennent 333 tiers lieux - ou les programmes « territoire d'industrie » lancées en 2018 - qui soutiennent 620 tiers-lieux.

Les tiers lieux sont ainsi répartis sur l'ensemble du territoire français. On note 22 tiers lieux outre-mer ainsi qu'une forte représentation en Corse (17 tiers lieux). Toutefois certaines zones ne sont pas encore investies. Ce sont des zones industrielles, comme par exemple en Haute Normandie, ou encore les zones de la « diagonale du désert » qui souffrent d'une double conjonction de désaffections démographique (moins de 5000 habitants) et économique (faiblesse de l'emploi et de la création d'entreprises).

Quels sont les sites qui accueillent des tiers lieux ?

On fait l'hypothèse que les tiers lieux occupent des espaces

Zone d'emploi (ZE) par tranche de population	Nombre total de ZE	Nombre de ZE sans tiers lieux	ZE avec tiers lieux		Nombre de tiers lieux	Nombre moyen de tiers lieux
			En nombre	En % du nombre de ZE dans la tranche		
0 à 50 000 hbts	20	10	10	0,5	10	1,00
50 - 100 000 hbts	96	21	75	0,78	167	2,23
100 - 200 000 hbts	101	8	93	0,92	360	3,87
200 000 hbts et + (hors métropole)	59	1	58	0,98	391	6,74
rattachée à une métropole	30	0	30	1,00	1 045	34,83
Ensemble	306	40	266	0,87	1 973	9,73

Source : d'après France Tiers-Lieux, 2021.

« à part », en marge de l'urbanisation, des anciennes friches ou des espaces vacants. Ce serait ainsi une opportunité urbaine saisie par des acteurs économiques ou par les pouvoirs publics pour occuper l'espace délaissé et lui redonner une occupation en participant à son insertion urbaine.

La question de l'espace qui héberge un tiers-lieu n'est pas souvent posée par la littérature. Christine Liefoghe remarque que, sur le territoire du Nord-Pas-de-Calais, le premier tiers lieu ⁽³⁾ est né en 2010 sur un squat tandis que d'autres, ensuite ⁽⁴⁾, se sont installés dans des locaux de bureaux « ordinaires ». Son analyse distingue alors les espaces de co-working des Fab'lab. Les espaces de coworking sont le plus souvent créés par l'initiative privée pour accueillir des entrepreneurs ou des petites entreprises tournés vers l'économie de la connaissance et du numérique. Ils sont essentiellement financés par les loyers, en plus des contributions volontaires des créateurs. Les Fab'lab sont, quant à eux, créés par des associations ou des communautés, ou encore par les pouvoirs publics, autour de la production de biens ou de services sur un modèle d'engagement bénévole ou subventionné. Si les deux formes visent à développer ou à accompagner l'émergence de nouveaux modes d'entreprendre, alternatifs, collaboratifs, la seconde est mue par une solidarité et sociale tandis que la première adopte un modèle commercial où l'implication partenariale est variable ⁽⁵⁾. France Tiers-Lieux estime que certains espaces de coworking ne peuvent pas être considérés comme des tiers-lieux dans la mesure où la recherche d'une optimisation immobilière est prioritaire et le sens de la communauté peu animé (France Tiers-Lieux, 2021 p. 202)

On peut alors comprendre que les espaces de coworking s'installent plutôt sur des localisations centrales ou des pôles d'attractivité et de transit qui permettent d'attirer un volume de clientèle mobile. Ces espaces varient considérablement selon les situations, et ne présentent pas de caractéristiques patrimoniales caractéristiques. C'est plutôt l'aménagement intérieur des lieux qui les distingue, permettant à la fois le confort et la souplesse de travail et les interactions. Plusieurs grandes entreprises se sont d'ailleurs inspirées du concept pour aménager leurs locaux de façon à tirer profit de ces nouvelles méthodes de travail.

Les Fab'lab, quant à eux, recherchent un lieu qui permettent de « tisser des liens » et de favoriser les rencontres. Attentifs à la qualité de l'environnement et du cadre de vie, ils recherchent aussi une symbolique des lieux qui permette de renforcer « le récit collectif » ⁽⁶⁾ et de nouer les solidarités ⁽⁷⁾. Dans la mesure où leur équilibre économique est fragile mais aussi pour répondre à la philosophie qui les inspire, ils tirent souvent profit d'une opportunité offerte par la communauté qui les crée, d'un lieu chargé de symboles ou d'histoire. Dans cette recherche, les collectivités locales peuvent être un soutien important. Elles peuvent mettre à disposition un local, mais elles vont souvent plus loin, participant de la mise en réseau des utilisateurs et leur offrant à la fois un cadre d'exercice et des débouchés.

(3) La Coroutine.

(4) Ch. Liefoghe mentionne CoworkingLille.

(5) Ch. Liefoghe distingue parmi les espaces de co-working ceux qui fonctionnent de façon collaborative avec l'implication des membres, de ceux qui adoptent un modèle purement commercial.

(6) Marinos et Marinos, 2020.

(7) Baudelle et al., 2018.

L'appui des pouvoirs publics ?

Les programmes publics récents de soutien à la création de tiers-lieux tendent à supposer que ces espaces peuvent participer à la relance d'activités (le programme « territoire d'industrie » lancé fin 2018 et soutenu par France Relance depuis 2020 mentionne explicitement un volet « tiers-lieux ») ou à la relance des territoires délaissés (programme « action cœur de ville » lancé en 2017). Sans attendre ces programmes impulsés au niveau national, de nombreuses collectivités locales se sont impliquées dans le soutien ou la création de tiers-lieux. Elles empruntent au Fab'lab et à leur ambition d'un modèle économique alternatif, pour redynamiser des espaces ou des économies en difficulté, pour stimuler les initiatives privées et occuper des espaces transitoires ou vacants dans leurs sites de régénération urbaine. L'hypothèse de l'impact positif des pouvoirs publics sur la création et la diffusion de tiers-lieux est alors posée.

L'étude de Camors et Blein (2017) identifie quatre modes de création des tiers-lieux, à partir des exemples franciliens. (1) Nous avons déjà mentionné l'existence d'entreprises qui se consacrent à la création des tiers-lieux pour tirer profit de la mise en location de l'espace, comme le fait, par exemple IWG - groupe Regus. On remarquera que des groupes immobiliers (Nexity, Bouygues) ou hôteliers (Accor) ont créé des filiales spécialisées sur ce créneau : Nextdoor, Morning, Blue Office ou Wojo. (2) Des entrepreneurs individuels tirent profit du modèle précédent, à plus petite échelle, pour consolider leur réseau professionnel de conseil. (3) En opposition avec les premiers modèles, la création associative des tiers-lieux répond à la volonté de quelques personnes de construire un espace de travail collaboratif. Les exemples bretons cités par Baudelle et Marinos (dans Tremblay et Krauss, 2019) soulignent l'importance des fondateurs dans l'orientation donnée aux activités du lieu, mais aussi dans son rayonnement et les relations entretenues entre les membres. (4) Le quatrième type de tiers-lieu est créé par les collectivités locales. Camors et Blein (2017) les identifient sur des territoires en difficulté économique et l'objectif poursuivi est bien de relancer cette activité. Liefoghe (2018) propose des exemples d'initiatives publiques ciblées sur la création d'un cluster créatif ou culturel, ou encore numérique, dans l'objectif de développer ce créneau peu représenté.

Il ne faudrait toutefois pas restreindre l'action des collectivités locales à l'initiative des tiers-lieux. Elles sont également présentes aux côtés des entrepreneurs ou des associations en leur proposant des financements ou même des services, un accompagnement au montage et à la gestion du site. Mais la principale aide consiste à fournir un local. France Tiers-Lieux annonce que 2/3 des tiers-lieux sont soutenus par les pouvoirs publics.

Les collectivités locales sont alors confrontées à la durabilité de leur modèle d'intervention. S'agissant de l'action publique, elle n'a pour mission centrale que d'impulser le développement des tiers-lieux et non de les gérer durablement. Il s'agit alors de trouver une collaboration qui permette d'atteindre la viabilité du lieu. Une question se pose: Les modes d'intervention publique, par la création du tiers-lieu, ou le soutien foncier ou financier sont-ils suffisants pour répondre à ce critère ? Les expériences (dont nous n'avons qu'une vision limitée) semblent interroger d'une part l'implication des entrepreneurs privés et d'autre part la motivation solidaire. Le fonctionnement du

tiers-lieu doit effectivement beaucoup à la personnalité de ses fondateurs et à leur implication dans le projet. Il semble que le tiers-lieu ne leur survit pas, lorsqu'ils le quittent ou changent de trajectoire. La motivation « sociale et solidaire » des fondateurs, gestionnaires et usagers du tiers-lieu reste également interrogée. Elle constitue le socle du modèle qui justifie l'intervention publique mais elle ne se décrète pas. La seule action publique n'y suffit pas.

L'appui des pouvoirs publics ?

On identifie trois aspects qui motivent l'intervention publique pour le soutien aux tiers-lieux : l'occupation temporaire d'un espace, le démarrage d'une activité économique, qu'elle soit innovante ou qu'elle fasse défaut au territoire, et l'esprit de solidarité sociale. D'autres motivations sont parfois évoquées, qu'il faudrait évidemment inclure pour compléter cette analyse, partielle. Notre hypothèse est que ces motivations relèvent d'opportunités ou d'effet d'annonce mais que l'impact des tiers-lieux est surtout démontré sur un petit nombre d'activités et de territoires.

Le tiers-lieu apparaît, pour les pouvoirs publics comme une opportunité pour occuper un espace vacant, une friche, en attendant qu'un usage lui soit trouvé et mis en oeuvre. Soit l'occupation temporaire par le tiers-lieu permet d'éviter les nuisances de la vacance pendant la phase de réflexion et d'organisation de la reconversion du site, soit elle offre un terrain d'expérimentation qui permet de proposer de nouveaux usages. De nombreux exemples viennent conforter cette motivation (voir France Tiers-Lieux). Ainsi, la coopérative « Plateau Urbain »⁽⁸⁾ après avoir expérimenté l'occupation en tiers-lieu de l'ancien hôpital Saint Vincent de Paul dans le 14^{ème} arrondissement de Paris de 2015 à 2020, s'est spécialisée dans le montage de ces occupations temporaires. La rencontre des besoins des tiers-lieux et des attentes des villes, tout particulièrement sur des centres-villes en difficulté, permet d'amorcer une relance d'activité avec des risques limités. Mais la réussite des projets n'est pas assurée sur tous les sites. A l'inverse, l'occupation en tiers-lieux peut provoquer des attentes de la part des usagers qui peuvent aller à l'encontre des projets de la ville. Il lui faut alors modifier le projet ou décevoir les usagers. Une articulation apparaît ici nécessaire et doit être anticipée.

La recherche d'amorçage d'une activité économique, artisanale, industrielle, ou artistique, fait partie des attentes des pouvoirs publics lors de la création d'un tiers-lieu, pour les mêmes raisons qui les incitent à créer de pépinières d'entreprises, d'incubateurs ou autres bâtiments relais. Encore faut-il que les ingrédients soient tous réunis: la mise en place des techniques, la rencontre des acteurs, la mobilisation des réseaux relationnels et des débouchés font partie des conditions de la réussite économique du projet. Le tiers-lieu est un élément d'un projet d'ensemble que les programmes publics cités précédemment ont effectivement saisis. L'ingénierie, parfois considérée comme marginale y est en fait très importante.

La motivation collaborative et solidaire n'apparaît pas toujours nécessaire au projet du tiers lieux, et nous avons montré qu'elle n'était pas indispensable à son fonctionnement. Pourtant les tiers-lieux se réclament de cet esprit social et solidaire qui

les distingue d'une entreprise ordinaire. Les pouvoirs publics peuvent aussi participer à ces attentes qui constituent le terreau du développement local. L'ingénierie ne suffit pourtant pas. Il paraît nécessaire d'associer au lieu l'animation d'un groupe d'acteurs volontaires qui lui donne ce sens.

Au final, il apparaît que les pouvoirs publics doivent travailler de concert avec les acteurs du territoire pour donner corps à leurs attentes en matière de dynamique territoriale.

Conclusion

Un certain engouement pour les tiers-lieux transparait dans les politiques publiques qui s'intéressent à la revitalisation des quartiers, friches, centres-villes délaissés ou espaces socialement dégradés. Les tiers-lieux sont pourtant nés dans les pôles métropolitains pour promouvoir de formes alternatives de production ou pour accompagner les changements des modes de travail. Leur diffusion géographique, vers les espaces périphériques et ruraux pose la question de l'opportunité économique qu'ils permettent. Mais pour les espaces concernés l'enjeu réside beaucoup dans un effet déclencheur attendu sur le développement urbain en stimulant une nouvelle trajectoire socio-économique et un effet d'entraînement sur l'occupation de l'espace. Des exemples passés trois trajectoires potentielles peuvent être identifiées. La dynamique du tiers-lieu est parfois considérée comme un investissement rentable pour des entreprises qui se spécialisent sur cette forme d'actif rentable, directement par les locations qu'il procure ou indirectement en accompagnement d'une activité principale de promotion immobilière ou d'hôtellerie. Le tiers-lieu se développe comme un espace propre de création industrielle ou artistique dans un esprit collaboratif ou communautaire sous l'impulsion de ses fondateurs. Les pouvoirs publics viennent souvent en appui de ces projets pour l'effet d'entraînement sur les dynamiques sociales et économiques qu'ils permettent. L'articulation entre les projets des pouvoirs publics et ceux des animateurs ou occupants du tiers-lieu reste un sujet de débat. Mais la troisième trajectoire de déclin et disparition est également courante. L'alchimie entre l'esprit des lieux comme espace bâti ou non bâti, l'esprit des fondateurs et usagers du tiers lieu et les capacités porteuses de son environnement ne va pas de soi et mérite une anticipation et un pilotage attentif.

BIBLIOGRAPHIE

- Baudelle G., Krauss G., Marinos C., Suire R. (2018) « Les tiers-lieux de ville moyenne, entre accès aux ressources et dynamisation des territoires : Présentation des résultats du Projet INTIMIDE » 16^e Séminaire du GIS Marsouin, GIS M@rsouin, May 2018, Le Bono, France.
- Camors C. et Blein A. (2017) Les tiers-Lieux : de nouveaux espaces pour travailler autrement, Note rapide n°755, Institut Paris Région.
- France Tiers lieux (2021) Nos territoires en action, Rapport tiers-Lieux 2021.
- Lannou J., Le Guiet M. et Finot L. (2020) « Les tiers-lieux, centrifugeuses de projets » Revue urbanisme n° 418 <https://www.urbanisme.fr/bruits-de-ville/tiers-lieux-centrifugeuses-projets/>

(8) <https://www.plateau-urbain.com/>

- Liefvooghe, Ch. (2018) « Les tiers-lieux à l'ère du numérique : diffusion spatiale d'une utopie socio-économique », Géographie, économie, société, vol. 20, no. 1, pp. 33-61 <https://www-cairn-info.ezproxy.u-pec.fr/revue-geographie-economie-societe-2018-1-page-33.htm>.
- Marinos A. et Marinos C. (2020) « Tiers-lieux : des

dynamiques singulières pour les centres-villes et centres-bourgs », La pierre d'angle, dossier 76.

- Tremblay D.-G et Krauss G. (2019) Travailler et entreprendre sur les territoires : espace de co-working, fab labs, hack lab, Presses de l'Université du Québec.

VEILLE DOCUMENTAIRE

Applications et outils

Le D.O.B. en instantané

Le D.O.B en instantané : pour accompagner les collectivités locales dans une étape essentielle de leur cycle budgétaire, La Banque Postale publie une analyse de la loi de finances 2022 et de la loi de finances rectificative n° 2 pour 2021. L'analyse est enrichie d'une sélection d'informations et de graphiques utiles à la préparation de leur débat d'orientation budgétaire (D.O.B.)⁽¹⁾.

Etudes et statistiques

Cap sur la disparité des impacts financiers de la crise dans le bloc communal

Dans son 16^e numéro de sa collection *Cap sur*, l'OFGL propose d'illustrer la diversité des situations des finances communales et intercommunales en 2020, pendant la première phase de la crise sanitaire.

Si le coût global de la crise est estimé à 2,1 Md€ pour les communes et les groupements à fiscalité propre avant mesures d'aide de l'Etat, il n'a pas eu la même intensité pour toutes les collectivités. Selon le type de recette (tarifaire, domaniale, touristique...) ou de dépense (économies sur les achats courants, nouveaux achats de matériel...), les profils de collectivités affectés ne sont pas les mêmes.

Globalement, les finances se sont plus fortement dégradées suite à la crise dans les grandes communes et les grandes intercommunalités. Mais l'hétérogénéité des situations reste importante.

Regard financier sur les régions de France

En partenariat avec Régions de France, La Banque Postale Collectivités Locales publie l'étude « Regard financier sur les Régions »⁽²⁾. Cette étude propose une analyse des finances

(1) 2 documents distincts composent le D.O.B. en instantané :

- un premier document liste les mesures des lois de finances et comprend une sélection d'illustrations les concernant, ainsi que sur les finances publiques et la conjoncture macroéconomique ;
- un second document permet de retrouver une analyse détaillée de l'ensemble des articles. Ils peuvent être téléchargés à l'adresse : <https://www.labanquepostale.com/newsroom-publications/etudes/etudes-finances-locales/secteur-public-local/dob-instantane-janvier-2022.html>.

(2) Il est possible d'accéder à l'étude de décembre 2021 grâce au lien : <https://www.labanquepostale.com/newsroom-publications/etudes/etudes-finances-locales/departements-regions/regard-financier-regions-decembre-2021.html>.

régionales sur la dernière mandature couvrant la période 2016 à 2020, marquée par de nombreux bouleversements pour cet échelon de collectivité.

- Création des grandes régions ;
- Création des Collectivités Territoriales Uniques fusionnant les compétences des régions et des départements (Guyane, Martinique, Corse) ;
- Reprise de la compétence Transport scolaire et interurbain, jusque-là assurée par les départements ;
- Suppression de la DGF et de la CVAE et remplacement par des fractions de TVA ;
- Recentralisation de l'apprentissage.

Entre 2015 et 2019, les efforts des exécutifs régionaux ont permis aux régions d'améliorer leur situation financière (stabilité des dépenses de fonctionnement, augmentation de l'épargne, réduction des délais de désendettement). Cette situation financière saine leur a permis de faire face aux conséquences de la crise sanitaire.

Le 27^{ème} rapport annuel sur le mal logement

Jeunes entravés dans leur accès à l'autonomie, quartiers populaires enlisés, ménages touchés par la hausse des loyers et des prix de l'énergie, service d'accompagnement social engorgés⁽³⁾... la crise du logement continue de fracturer en profondeur notre société : 4 millions de personnes sont non ou mal logées et 14,6 millions sont fragilisées par la crise du logement.

Ce rapport est aussi l'occasion de dresser un bilan critique du quinquennat écoulé au regard des politiques de lutte contre le mal-logement et la pauvreté. Ce mandat s'achève loin des promesses d'un « choc de l'offre » de logements et d'un accès important au « Logement d'abord » alors que notre pays compte 300 000 personnes privées de domicile fixe.

Dans un contexte de choix budgétaires et fiscaux profondément inégalitaires entérinés dès 2017, les politiques du logement ont peiné à inverser la tendance. Les crises des gilets jaunes et du Covid ont été l'occasion de soutenir les ménages modestes, d'ouvrir davantage de places d'hébergement d'urgence et de soutenir les aides à la rénovation énergétique, mais les plus pauvres restent les oubliés de ce quinquennat.

La politique du « Logement d'abord » est restée, malgré

(3) Le texte du rapport peut être téléchargé à l'adresse : <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/actualites/27e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2022>.

certaines avancées, trop marginale au regard des coupes budgétaires subies par les APL et le secteur Hlm, si bien que les réponses aux personnes à la rue se résument encore trop souvent à des solutions d'urgence précaires.

Enfin, la Fondation dévoile ici ses propositions pour l'élection présidentielle : relance du Logement d'abord et du logement social, encadrement des loyers, sécurité sociale du logement, éradication des passoires énergétiques, redistribution des richesses, agence nationale des travaux d'office...

À travers ces propositions, la Fondation Abbé Pierre appelle à la mobilisation générale pour faire face à la politique du logement. Cette mobilisation nécessite de nouvelles politiques de la part de l'Etat, mais aussi une implication sans faille des collectivités locales.

Revue de presse

Ces villes qui décident une hausse de la taxe foncière

Les hausses de taux de taxe foncière vont être plus fréquentes cette année qu'en 2021 dans les villes de plus de 100.000 habitants ou leurs intercommunalités, certains élus les jugeant nécessaires pour mener à bien leurs projets ⁽⁴⁾.

Il n'avait quasiment pas servi l'an dernier dans les grandes villes et métropoles. Mais en 2022, le levier fiscal va être davantage actionné par les communes de plus de 100.000 habitants ou leurs intercommunalités. Selon l'examen des budgets primitifs, des rapports d'orientations budgétaires ou des délibérations sur les pactes financiers et fiscaux effectué par « Les Echos », des hausses des taux de taxe foncière sont déjà au programme dans 9 territoires sur 42.

Cette année encore, la stabilité reste de mise dans la plupart des collectivités, notamment les villes de Paris, Nice, Toulon (pour la 22^e année de suite) ou du Havre (avec des taux communaux inchangés depuis 2009).

Mais plusieurs élus ont toutefois jugé nécessaire de toucher à la fiscalité pour mener à bien leurs projets. « *Personne n'est content d'augmenter les impôts, mais j'assume totalement ce choix. Il n'y a aucune idéologie dans cette décision. Nous n'avions pas d'autre possibilité pour maintenir notre capacité d'investissement* », explique François Astorg, le maire écologiste élu en 2020 à Annecy, qui s'est résolu à une hausse de la TFPB de 1,5 points.

A Strasbourg, l'Eurométropole prévoit également de relever la part métropolitaine de la taxe sur le foncier bâti de 1,15 % à 4,60 % pour faire face à la hausse des dépenses de fonctionnement de 240 millions d'euros sur le mandat. L'impact moyen sur les contribuables est chiffré par la collectivité à 64 euros par an pour les ménages, à 287 euros pour les entreprises commerciales et à 1.800 euros pour les entreprises industrielles. « *Mais en face, on a une augmentation substantielle du niveau des services publics et de l'offre de mobilités* », fait valoir le vice-président chargé des finances, Syamak Agha Babaei, citant le recrutement de 300 personnes, la création

de nouvelles lignes de tramway et de bus ou la gratuité des transports publics pour les moins de 18 ans. Il promet que cette hausse sera la seule du mandat, « *toutes choses étant égales par ailleurs* » - la Ville de Strasbourg avait, elle, déjà relevé sa taxe foncière en 2021.

A Tours, la nouvelle équipe municipale emmenée par l'écologiste Emmanuel Denis, justifie, la hausse de la TFPB de 4,5 points, par la nécessité de rénover un patrimoine public « *fortement dégradé* » après des années de « *sous-investissement chronique* ». « *Nous nous sommes fixés comme indicateur que la dette reste inférieure à 200 millions d'euros et soit toujours remboursable en moins de dix ans, de garder une capacité d'autofinancement nette positive et d'avoir un plan pluriannuel d'investissement de 450 millions d'euros sur dix ans* », justifie Frédéric Miniou, l'adjoint aux finances.

Mais qu'elles augmentent ou non leur taxe foncière, leur dernier grand levier fiscal après la réforme de la taxe d'habitation, les communes pourront compter sur des rentrées d'impôts locaux substantielles en 2022. En raison de l'inflation, la révision forfaitaire des bases locatives, qui servent de base pour le calcul pour la taxe foncière et la taxe d'habitation, sera en effet de 3,4 %. Elle n'avait été que de 0,2 % l'an dernier.

Le quinquennat s'achève sur une bonne note pour les finances locales

La situation financière des collectivités locales s'est fortement améliorée sous le quinquennat Macron, selon un bilan du député LREM Jean-René Cazeneuve. Alors que l'impact de la crise est chiffré à 4 milliards d'euros, le rebond a été plus fort que prévu, note-t-il ⁽⁵⁾.

Les collectivités locales sont passées par tous les états depuis l'arrivée d'Emmanuel Macron à l'Élysée. Mais à la fin du quinquennat, leur situation financière devrait être globalement meilleure que cinq ans auparavant, si on en croit la majorité. « *Les finances des collectivités territoriales se sont fortement améliorées entre 2017 et 2022* », selon le député LREM Jean-René Cazeneuve, dans un bilan publié lundi.

Dans l'attente des chiffres définitifs pour 2021, tous les grands indicateurs sont mieux orientés, et ce « *sans augmentation significative des taux d'imposition locaux* », souligne celui qui préside la Délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale. « *Ils augmentent également entre 2019 et 2021, illustrant que les effets de la crise sanitaire ont été rapidement résorbés* », affirme-t-il.

Chiffré à 4 milliards d'euros (hors Ile-de-France Mobilités), l'impact de la crise sur les collectivités locales est qualifié de « *modéré* ».

Dans le détail, l'épargne brute, qui sert à financer les investissements et à rembourser les emprunts, a progressé de 23,2 % entre 2017 et 2021, à 36,6 milliards d'euros. « *Les projections actuelles montrent une nouvelle amélioration à venir en 2022* », indique Jean-René Cazeneuve.

Sur la période 2017-2021, les collectivités ont enregistré à la fois une « *dynamique forte* » de leurs recettes de fonctionnement (+ 5,6 %) et une évolution « *maîtrisée* » de leurs dépenses de

(4) Laurent Thévenin – Ces villes qui décident une hausse de la taxe foncière in *Les Echos* du 10 février 2022.

(5) Rédigé par Laurent Thévenin, l'article provient du quotidien *Les Echos* en date du 22 février 2022.

fonctionnement (+ 2,7 %). Pour le député de la majorité, il faut y voir « *la gestion rigoureuse des élus locaux* » mais aussi l'effet des contrats financiers dits « *de Cahors* » mis en place sous Emmanuel Macron. Ces contrats, qui avaient été signés par 321 grandes collectivités, imposaient un encadrement des dépenses de fonctionnement. Ce mécanisme avait été suspendu dès le début de la crise sanitaire, en mars 2020, mais selon Jean-René Cazeneuve, « *il pourrait être pertinent de reconduire à l'avenir* » une contractualisation.

L'endettement des collectivités locales a, lui, « légèrement » augmenté entre 2017 et 2021, passant de 150,1 à 157,1 milliards d'euros, à la faveur de la crise sanitaire. Mais la capacité de désendettement, c'est-à-dire le nombre d'années qu'une collectivité mettrait pour ramener sa dette à zéro en utilisant son épargne brute, a baissé. Le délai moyen est passé de 5 à 4,3 ans.

Le secteur a par ailleurs vu sa trésorerie gonfler de 36,4 %, à 56,6 milliards d'euros.

Ce quinquennat marqué par un bouleversement de la fiscalité locale, avec la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales, n'aurait par ailleurs « *eu que peu d'impact* » sur le niveau d'autonomie financière des collectivités, selon le député.

« *Malgré le sentiment partagé par bon nombre d'élus que leur capacité à disposer de ressources dont ils maîtrisent l'évolution s'est effondrée, le ratio d'autonomie financière n'a cessé de progresser depuis 2003 mais aussi depuis 2017, quelle que soit la strate* », insiste Jean-René Cazeneuve. En 2019, ce ratio - qui rapporte le montant des ressources propres d'une collectivité à celui de la totalité des ressources - était bien supérieur aux planchers fixés avec la loi constitutionnelle de 2003. S'ils ne sont pas encore disponibles, les chiffres pour 2020 et 2021 « *confirmeraient* » cette tendance.

La notion d'autonomie fiscale a, en revanche, « *légèrement reculé entre 2017 et 2021* », note cette étude. Lors du dernier Congrès des maires de France en novembre 2021, l'AMF avait plaidé pour une remise à plat de la fiscalité locale et une grande loi de décentralisation qui garantisse l'autonomie fiscale et financière des collectivités locales.

La tarification des EHPAD en 10 aberrations

Un éditorialiste de la revue *Finances Hospitalières* réagit au scandale des maisons de retraites Orpéa⁽⁶⁾ :

Alors qu'un opérateur majeur du secteur privé est sous le coup des projecteurs pour des pratiques dont il est loin d'avoir le monopole, c'est le modèle économique du secteur qui est remis en cause. Dans la santé, un modèle économique est toujours le fruit d'une tarification dont les paramètres sont définis par le législateur et appliqués ou contrôlés par les « administrations de tarification et de contrôle » selon le terme consacré pour le secteur médico-social qui en compte deux, les ARS et les départements.

Les dysfonctionnements du secteur des EHPAD ont été parfaitement documentés dans une foulditude de rapports récents. Le plus exhaustif est sans doute le rapport « *Libault* » de mars 2019 auquel il n'a pas été donné suite à la hauteur du travail réalisé.

(6) Raoul Tachon, *Finances Hospitalières* n° 166 de mars 2022. https://www.finances-hospitalieres.fr/la-tarification-des-ehpad-en-10-aberrations_679D538A427FC0.html

Pour se limiter aux paramètres de financement, il n'est pas difficile de répertorier une dizaine de dysfonctionnements connus de tous les spécialistes :

- Les tarifs hébergement « aide sociales » fixés par les départements à un tarif moins élevé que ceux d'un hôtel bas de gamme qui étrangent le secteur public et associatif.
- Les tarifs hébergements du secteur privé qui sont fixés en fonction du coût de l'immobilier (un peu) et de la solvabilité de la clientèle locale (beaucoup), sans considération de la qualité de la prestation offerte.
- Le coût de l'immobilier et de sa rénovation qui est supporté à 100 % par les résidents et pose une question de solvabilité des résidents notamment dans les programmes du Ségur investissement
- La liberté complète des tarifs pour les nouveaux entrants hors aide sociale, sur un marché fermé et très peu concurrentiel, qui favorise la recherche d'un « *taux de rotation* » élevé et d'une durée de séjour courte.
- L'obligation alimentaire auprès des petits-enfants, dans le cadre de l'aide sociale, qui concerne un département sur deux environ.
- La valeur du point dépendance qui varie de 6 à 8 € selon les départements soit l'équivalent de 3 aides-soignantes financées ou non pour le même EHPAD de taille moyenne en fonction de sa localisation.
- La non révision de la valeur du point du « *tarif global* » de la dotation soins depuis 8 ans.
- Le calcul des GMP et PMP servant de base à l'équation tarifaire soins qui est révisé tous les 3 ans (la loi) voire moins (la pratique) alors que la DMS d'un résident est de moins de deux ans.
- La généralisation de l'EPRD en 2017 qui, combinée à la « *tarification à la ressource* » par des équations tarifaires, permet de faire et de conserver des excédents dans les sections dépendance et soins, ce dont certains opérateurs ne se privent pas.
- Last but not least, l'incroyable complexité de la tarification du secteur qui fait que les millions de français concernés ne sont pas en mesure de comprendre les tenants et aboutissants du système. Oui, on peut payer 120 € par jour et ne pas voir d'IDE après 17h... Ce ne sont pas les mêmes budgets !

Rapport public

Le rapport annuel de la Cour des comptes

Dans l'édition 2022 du rapport annuel de la Cour des comptes, quatre sujets intéressent directement les collectivités locales :

- Les délégations de service public dans les Hauts-de-France ;
- Les transports collectifs en Ile-de-France ;
- Les interventions économiques des collectivités locales en Occitanie ;
- Le soutien apporté aux stations de moyenne montagne des Pyrénées-Atlantiques.

(7) Le texte du rapport public peut être consulté à l'adresse : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2022>

FICHE TECHNIQUE

Construire un prévisionnel de masse salariale en 8 étapes

Par Erwan OLLIVIER

SOMMAIRE

- **Les erreurs classiques à éviter**
- **Les étapes de calculs d'un prévisionnel**
- **La synthèse**

Erwan OLLIVIER est Professeur à l'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique

La masse salariale se définit selon l'INSEE comme le cumul des rémunérations brutes des salariés de l'établissement (hors cotisations patronales). Par extension, et notamment en contrôle de gestion social, on parle de masse salariale budgétaire qui inclut les salaires bruts, les cotisations patronales, les régimes accessoires, les allocations perte d'emploi, l'intérim, les frais de recrutement ...

Ce volume financier représente 65 % à 85 % des dépenses annuelles des structures publiques et nécessite ainsi une élaboration prévisionnelle précise selon une méthode structurée.

Les évolutions annuelles de la masse subissent deux types de variations : celles contraintes et celles maîtrisables par les décideurs. Les contraintes sont liées aux mesures nationales générales ou catégorielles, les changements d'échelons pour les différents grades des agents, les mouvements des personnels (retraites, détachements, disponibilités, mutations, invalidités ...). Il reste néanmoins des évolutions maîtrisables (ou influençables à minima) : le volume d'ETP (Equivalent Temps Pleins) nécessaire selon les organisations en place, la gestion du remplacement des absences (maladies, maternités, formations, congés annuels ...), l'influence sur l'absentéisme (cf. politique sociale en lien avec les risques psycho-sociaux), le recours à l'intérim, le choix des qualifications des personnels, le paiement des heures supplémentaires ...

Après une brève description des erreurs ou les pièges « classiques » à éviter, cette fiche technique détaille les 8 étapes à suivre pour élaborer une perspective financière fine de la masse salariale N+1 qui sera basée sur des calculs structurés et argumentés. De nombreuses variations prévisionnelles sont contraintes mais il en reste certaines maîtrisables à identifier et à isoler. Ces deux types d'évolutions doivent faire l'objet d'un chiffrage rigoureux.

Les erreurs classiques à éviter

Dans la construction des prévisionnels de masse salariale élaborée dans les entreprises privées ou dans les établissements publics, les pratiques sont très diverses. Certaines erreurs techniques majeures sont couramment observées qui vont fausser la prévision globale mais également biaiser l'analyse des écarts observés durant la période et donc perturber le pilotage infra-annuel.

• Le 1/12^{ème}

La masse salariale connaît, comme de nombreuses données statistiques, des effets saisonniers : primes, remplacements pour absentéisme ou congés annuels ... Une erreur classique consiste à reprendre un mois connu (par exemple novembre) et l'extrapoler sur l'année suivante en le multipliant par 12. Dans tous les cas (mois mineur ou majeur), l'erreur est significative car il est nécessaire de tenir compte d'une année pleine et de ses fluctuations mensuelles réelles. Dans le prolongement, certains services RH reprennent la masse salariale à fin octobre N (car connue) et l'extrapolent en douzième sur la fin d'année N (pour valoriser novembre et décembre inconnus) et obtenir une base N de référence.

• Les taux nationaux ou les collectivités comparables

Prévoir sa masse salariale nécessite de se baser sur sa composition structurelle d'effectifs et non pas en reprenant des moyennes nationales. En effet, le prévisionnel d'une entité doit tenir compte pour ses propres agents de la pyramide des âges, les anciennetés, le panel de grades réel ... L'idée du taux national peut apparaître simple et efficace pour prévoir rapidement sa masse salariale, mais les écarts générés par les compositions d'effectifs sont très significatifs entre collectivités et le phénomène est majoré sur les structures de petites tailles.

• Afficher un prévisionnel qui n'est qu'une variable d'ajustement du compte de résultat général

La masse salariale prévisionnelle se calcule précisément dans un 1^{er} temps pour se confronter avec les autres charges et produits dans le budget primitif. C'est après ce calcul précis et en ayant identifié l'incompressible (les effets coûts principalement) et les marges de manœuvre potentielles, que la masse prévisionnelle peut être revue sur les volumes d'effectifs et non l'inverse. Sans ce travail initial structuré, la masse prévisionnelle n'est qu'un chiffre dont l'atteinte éventuelle n'a pas été vérifiée.

• Construire des budgets en « escaliers »

Dans les pratiques observées de prévision de masse salariale N+1, il est habituel de débiter à partir du réalisé N auquel on ajoute les effets N+1. Nous le verrons par la suite, ce n'est pas erroné. Mais, pour éviter la reconduction de mesures ponctuelles (ex : renforts saisonniers, épidémies ...), il faut initialement isoler et débiter du calcul ces charges exceptionnelles. Sans cette phase, on construira des budgets « en escaliers » qui pérennisent des effets ponctuels. Par exemple, en laissant une prime exceptionnelle versée aux agents en 2021 dans la base de calcul, celle-ci se perpétue dans la référence alors que ce n'était que ponctuelle.

• Ne pas tenir compte de l'effet masse et de l'effet report

Les mesures prises au cours de l'année N l'impactent directement en partie mais également pour la suivante N+1. C'est ce que l'on nomme l'effet masse (impact des mesures N en N) et l'effet report (impact de N en N+1). Dans un prévisionnel, on chiffrera l'effet masse mais également l'effet report. Dès lors, il est possible d'utiliser un tableau d'indice de ce type.

Exemple de la hausse de la masse salariale de + 2 % en février N et + 3 % en septembre N

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept	Octobre	Nov	Déc	Total	Evolution	
N-1	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	1200		
N	100	102	102	102	102	102	102	102	105	105	105	105	1234	2,85 %	Effet Masse en N
N+1	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105	1261	2,15 %	Effet Report en N+1
														5,06 %	Effet Total

Dans cet exemple, les deux mesures intervenues auront un effet masse de + 2.85 % en N par rapport à N-1. Pour l'année N+1, l'effet report sera de + 2.15 % par rapport à N. L'effet total de ces 2 décisions successives sera de + 5.06 % entre N+1 comparé à N-1.

Il est capital de tenir compte de ces deux effets en identifiant précisément les mois de mise en œuvre. Ces calculs sont réalisables dans un tableau mensuel en indices (base 100 comme ci-dessus), ou avec le tableau mensuel réel en euros de la masse salariale.

Les étapes de calculs d'un prévisionnel

• Calculer un prévisionnel de masse salariale peut être réalisé en 8 étapes

• 1/ Base de départ : le réalisé N

La « meilleure technique » pour réaliser un budget prévisionnel est d'effectuer un BBZ (Budget Base Zéro) car il se fonde sur la remise à plat et l'analyse détaillée des besoins de chaque année. La technique du BBZ consiste à repartir d'une page blanche mais s'avère difficilement réalisable dans les organisations car elle est trop consommatrice de ressources en temps et en moyens. En effet, la méthode impose de construire une base « propre » et de justifier, pour chaque ligne de comptes, le montant nécessaire par une analyse précise du besoin et de sa justification. Cette technique est réalisable pour de petites structures ou pour des projets mais elle est difficilement applicable dans une structure de plus de 400 ETP.

Du fait de la complexité de la technique, la base de départ couramment utilisée sera la masse salariale réelle (ou estimée) à fin décembre N du compte administratif. C'est ce montant que nous ajusterons lors de toutes les étapes suivantes

• 2/ Mesures N-1 Non reductibles en N

Comme indiqué dans les erreurs à éviter, il est impératif d'identifier les montants exceptionnels N pour ne pas les reconduire en N+1. Durant l'année N, il est donc nécessaire d'identifier l'ensemble des événements exceptionnels qui se sont produits. Ces montants peuvent être des économies ou des surcoûts. Pour les premières, cela peut-être des gains sur les effectifs liés à des pénuries de recrutement, mais également des diminutions liées à des baisses d'activité. Pour les surcoûts, il peut s'agir d'effets coûts tels que des heures supplémentaires versées, des primes exceptionnelles... ou d'effets volumes : des renforts d'effectifs liés à des contextes atypiques, des remplacements liés à un absentéisme atypique... l'ensemble de ces événements valorisés sera à débaser de l'année N afin d'élaborer un prévisionnel neutralisé des événements exceptionnels dans sa base de départ.

Afin d'être en mesure de retraiter ces montants, la DRH et les services financiers devront tenir à jour un « cahier de l'exceptionnel » afin de gagner en temps et en traçabilité dans la mesure de ces événements pour établir rapidement le prévisionnel N+1.

• 3/ Mesures générales

La première mesure générale à identifier sera la modification de la valeur du point d'indice. Cette variation décidée nationalement concerne tous les agents des fonctions publiques sur leur grille indiciaire. La valeur du point d'indice majoré s'élève à 4.68602€ brut depuis le 1^{er} février 2017. Une variation du point d'indice impacte les salaires bruts des personnels mais également les charges patronales. Cette mesure est imposée sans aucune maîtrise de la part des établissements publics.

Pour élaborer le chiffrage, on appliquera le pourcentage de progression du point d'indice sur la masse salariale totale (salaires bruts majorés des charge patronales) mais sans les comptes hors paye (intérim, personnel extérieur, comptes épargnes temps...) en tenant compte de l'effet report et de l'effet masse.

Dans les mesures générales, il ne faudra pas oublier les évolutions du SMIC dont la revalorisation impacte certains salariés fonctionnaires ou contractuels.

• 4/ Mesures catégorielles

Lors de cette étape il s'agira d'identifier les catégories professionnelles concernées nationalement par une revalorisation financière. Il peut s'agir d'une révision de grille d'un grade, ou d'une catégorie intégralement revue (type catégorie C pour 2022), ou des primes pérennes misent en place à l'issue d'une négociation nationale sur un grade.

Ce chiffrage est à réaliser en déterminant le nombre de points d'indices attribué, multiplié par la valeur du point chargé annuel. Il est possible de calculer la valeur du point chargé par grades, corps de grades, catégories ou pour la totalité de la structure. Par simplification, et pour éviter les multiplications de calculs, on retiendra la valorisation en points chargés au niveau général de l'entité pour tous les chiffrages.

Lorsque le travail de prévision budgétaire N+1 est réalisé en octobre N, l'ensemble des mesures à venir n'est pas nécessairement connu. Il est donc nécessaire de réaliser une veille juridique quant aux décisions prévisionnelles qui seront potentiellement mises en œuvre.

• 5/ Mesures individuelles

Dans les effets coûts à mesurer, nous devons chiffrer les mesures individuelles qui concernent les différents agents. Plusieurs impacts sont à prendre en compte, ces effets sont regroupés sous le sigle de GVT (Glissement Vieillessement Technicité). Il correspond aux variations de la masse salariale par des effets individuels liés aux carrières de agents.

- Glissement : il correspond à l'impact des mouvements de personnel lors des départs d'agents en fin de carrière et leurs remplacements par ceux en début.

- Vieillesse : les salariés évoluent sur des grilles indiciaires au fil des années, par leur ancienneté, ce qui impacte significativement la masse salariale mensuellement.

- Technicité : c'est la modification des salaires liée aux changements de qualifications. Les salariés progressant en compétences durant leur carrière, ils peuvent changer de grade ce qui impacte mécaniquement leur rémunération à la hausse.

Détail des effets individuels

Le Glissement est la variation de salaire rémunéré par la structure mais sans modification de la qualification du travail. Par prolongement de cette définition, c'est le remplacement d'un salarié en fin de carrière par une nouvelle embauche à travail identique. Ceci provoque un gain indiciaire par ce remplacement. On nomme également ce glissement par le terme d'effet Noria. Afin d'estimer ce gain, il sera nécessaire d'estimer les départs prévisionnels sur l'année N +1, dont principalement les départs en retraite.

L'information n'étant pas nécessairement disponible en N (car non déclarée par l'agent un an auparavant), il est possible d'estimer ce volume par plusieurs méthodes : prendre la moyenne des départs observés sur les trois à quatre dernières années, estimer les départs à l'analyse de la pyramide des âges en identifiant les ayants droits prochains, analyser le contexte national plus ou moins favorable aux départs en retraite.

Une fois le volume de départ estimé par grade, on chiffrera le différentiel indiciaire entre le début et la fin de carrière. À titre d'exemple, le différentiel mensuel est de 231 points d'indices majorés entre le grade de rédacteur principal 2^{ème} classe échelon 1 (356 IM) et celui de rédacteur principal 1^{ère} Classe Echelon 11 (587 IM). Cet écart d'indice est à multiplier par la valeur du point chargé (7€ par exemple) sur un an soit 19.4k€/an d'économies entre ces 2 agents. Dans ce calcul, il est absolument nécessaire de prendre en considération que ce gain est uniquement financier et ne préjuge pas de la similitude du travail réalisé.

En fonction de la politique RH de la structure sur les remplacements des départs en retraite, le chiffrage peut-être uniquement ciblé sur certaines des catégories professionnelles. Par exemple, un ingénieur informaticien en fin de carrière ne sera pas nécessairement remplacé par un ingénieur en début d'échelle de la grille nationale. Ces sélections de grades ou de catégories concernées auront nécessairement un impact significatif mais réel sur le chiffrage de l'effet noria.

Le vieillissement

Il correspond aux changements d'échelons des agents. Ce

montant est assez facilement déterminable à condition d'extraire une base de données contenant tous les agents de la structure et leurs dates de changements d'échelons. Tous les agents des fonctions publiques évoluent sur une grille en fonction de la durée des échelons définie nationalement. Le calcul de l'effet vieillissement est à élaborer par matricules à partir d'une extraction des effectifs sous contrat à une date donnée. Le tableau suivant présente les données à collecter. Cette base est à extraire à la date de réalisation du prévisionnel. Par exemple, on retiendra ici les présents au 15/10/2021 pour le prévisionnel 2022.

Le changement d'échelon engendre un surcoût annuel mais qui devra être distingué entre effet masse et effet report.

Surcoût annuel : Nb pts indices attribués x % rémunération de l'agent x Valeur du point IM chargé en euros (Brut + charges patronales) x 12 mois

Pour déterminer la valeur du point d'indice majoré chargé on reprendra la masse salariale N en excluant les régimes accessoires (non indexés sur l'indice) et les comptes hors paye (allocation perte d'emploi, intérim, montants exceptionnels ...) divisée par le nombre de points d'indices majorés versés sur l'année (tenir compte du pourcentage de rémunération des agents).

Dans cet exemple du tableau ci dessous, si la valeur d'un point majoré chargé est de 7€ alors, le surcoût total annuel pour l'établissement sera de :

- 1^{er} agent 10 points attribués x 86 % x 7€ x 12 = 722€ année pleine

- 2nd agent 24 pts x 100 % x 7€ x 12 = 2016€ année pleine

Plus finement, en analysant les dates des changements d'échelons, l'effet qui sera à prendre en compte pour 2022 n'est pas identique entre ces deux exemples. Pour le 1^{er} agent, il s'agit d'un effet report sur 2022 car le changement est intervenu en cours d'année 2021. Il se chiffre ainsi en proratisant l'effet annuel d'après le nombre de jours concernés en 2022.

Effet report : Surcoût Annuel x Nb de jours sur N+1 / 365 jours

Pour le second agent, la modification interviendra au 01/03/2022. C'est donc un effet masse 2022. De la même manière que précédemment, nous allons proratiser en fonction du nombre de jours 2022.

Effet masse : Surcoût Annuel x Nb de jours sur N+1 / 365 jours

Le total des deux effets sur 2022 calculé par matricules est à ajouter au montant de la masse salariale N.

Situation des effectifs présents au 15/10/2021

Matricule	Grade	% Rémunération	Ech avant	Durée ech en mois	Ech après	Date d'effet	Indice majoré avant	Indice majoré après	Gain indiciaire mensuel	Surcoût annuel chargé	Type Effet sur 2022	nb jours d'effet sur 2022	Effet 2022
1	Adjoint administratif principal de 1 ^{ère} classe	86 %	5	24	6	01/09/2021	393	403	10	722 €	Report	245	485 €
2	Rédacteur principal 1 ^{ère} classe	100 %	4	24	5	01/03/2022	441	465	24	2 016 €	Masse	306	1 690 €

En procédant ainsi chaque année selon cette méthodologie, l'effet report sur 2023 sera calculé sur la base de l'extraction des présents au 15/10/2022. On retrouvera ainsi le second agent mais cette fois en effet report 2023 uniquement.

La technicité

Elle correspond aux changements de grades des agents, par exemple le passage du grade d'adjoint technique principal de 2nde classe à celui de 1^{ère} classe. Les notions de vieillissement et technicité sont parfois regroupées dans un seul calcul. Dans ce cas, la base de données précédente contiendra également ces changements à venir. Si ce n'est pas le cas, de la même manière que le glissement a été chiffré, il faudra dans cette étape lister les grades concernés significativement par ces modifications, estimer le nombre d'agents concernés et valoriser le différentiel des points d'indices majorés attribués.

Le cumul de ces trois effets GVT peut représenter un montant négatif selon la pyramide des âges de la structure. En effet, par un nombre significatif de départs d'agents en fin de carrière, remplacés par de nouveaux en début de grille indiciaire, l'économie du glissement peut couvrir au-delà du montant des changements d'échelons qui interviendront dans l'année. Cet effet d'aubaine n'est bien évidemment pas pérenne mais facilite la maîtrise de la masse salariale pour l'exercice qui en bénéficie.

Comme le montre cette remarque, le GVT ne peut pas être un calcul national car il est profondément dépendant de la structure des effectifs de chacune des entités analysées. Ce chiffrage particulièrement fin, nécessite d'être maîtrisé par le contrôle de gestion social. Il impose de savoir extraire et travailler sur des bases de données significatives mais réalisable sous Excel.

La GIPA

Dans les mesures individuelles reconduite à ce jour d'années en années, on citera la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA). Instaurée en juin 2008, cette prime versée au mois de décembre vise à garantir aux agents de la fonction publique que l'évolution de leur traitement indiciaire brut (TIB) sera supérieure à la moyenne des prix à la consommation (IPC hors tabac en moyenne annuelle), sur les quatre dernières années de référence.

Pour notre calcul de prévisionnel N+1, ce n'est pas le montant global qui nous intéresse réellement, car il est déjà partiellement inclus dans notre base initiale N, mais c'est surtout l'évolution entre deux exercices qui est à intégrer car il peut être parfois significatif. En effet, la GIPA peut varier +/- 40 % entre N et N+1 selon les décisions nationales, catégorielles ou individuelles (GVT). Il est donc nécessaire de calculer un prévisionnel de la GIPA N+1 et de le comparer avec le réalisé en N. C'est ce différentiel en euros que nous intégrerons dans le prévisionnel N+1.

• 6/ Mesures patronales

Dans les effets coûts non maîtrisables par l'établissement, il est également nécessaire de chiffrer les mesures qui n'impactent que les charges patronales. Ce peut être des évolutions des cotisations retraite des fonctionnaires, la taxe sur les salaires, diverses taxes ...

On appliquera donc ce taux prévisionnel de variation sur la masse salariale intégrale en tenant compte encore une fois

de l'effet report et de l'effet masse selon la date d'application de la mesure.

• 7/ Effets volumes

Lors de cette phase, on s'interrogera désormais sur le volume prévisionnel d'équivalent temps plein (ETP) qui seront déployés sur l'exercice prochain. En effet après avoir détaillé les effets coûts globalement non maîtrisables, il reste à définir le volume d'effectifs cible maximal qui devront être mis en œuvre afin d'assurer les missions de l'entité. C'est d'ailleurs le principal élément réellement influençable en pilotage RH.

La DRH en lien avec les services fonctionnels doit alors lister l'ensemble des créations de postes qui interviendront en N+1, sa politique de remplacement pour les arrêts maladie et de maternités, de formations, des congés annuel ... sa politique interne par rapport aux départs en retraite, la gestion des détachements, les mutations, les disponibilités ... et une analyse des organisations et des charges de travail par service afin de réajuster son volume.

Durant cette étape cruciale, la connaissance des organisations internes est essentielle pour ne surtout pas reconduire des situations de gabegies, des sous-effectifs ou une soutenabilité du travail qui ne serait pas évaluée en conscience.

Cette étape nécessite également d'analyser la situation d'absentéisme observé en N et d'identifier si cette celle-ci est plus ou moins représentative d'une année « normale » ou s'il est nécessaire, selon les tendances, de prévoir des variations volumiques d'effectifs. Il est également possible de déterminer un taux de remplacement cible qui tiendra compte de la taille des effectifs mais également de critères d'activités.

• 8/ Identifier les mesures exceptionnelles à venir

Pour terminer, on cherchera à évaluer l'ensemble des mesures exceptionnelles à venir. Ce peut être des crédits non pérennes qui seront mis en œuvre par des conventions ou des subventions, des créations exceptionnelles temporaires de postes, des primes exceptionnelles à verser pour un contentieux perdu, un changement de sa politique d'intérim ... on chiffrera l'intégralité de ces montants en coûts réels si possible ou en coûts moyens harmonisés. Dans cette étape, on pourra également analyser ses pratiques dans le paiement des heures supplémentaires plus ou moins avantageuses pour les agents.

La synthèse

Une fois l'intégralité de ces étapes de ce type réalisées et chiffrées, la DRH est en mesure de présenter son prévisionnel de masse salariale synthétisé dans un tableau de ce type (voir page 7).

Ce document, adressé au service des finances, va servir de base d'échanges entre la DRH, la direction générale et celles des finances pour la détermination du compte de résultat prévisionnel N+1 initial. En confrontant avec l'ensemble des autres charges et des produits, l'autorité en charge de validation du budget fixe les objectifs prévisionnels à réaliser et à suivre durant l'exercice.

Cette construction budgétaire par étapes permet de déterminer l'effet coût de + 1.39 % et l'effet volume + 0.36 % dans

COMPTE administratif N		132 542 442 €	100,00 %	Type Effet
Mesures non reductible de N		- 107 890 €	- 0,08 %	<i>Effet volume</i>
AUGMENTATIONS GÉNÉRALES		0 €		
AUGMENTATIONS CATÉGORIELLES ET PONCTUELLES		1 078 895 €	0,81 %	<i>Effet cout</i>
Revalorisations catégorie C	750 000 €			
Revalorisations grades xxxxxxx	300 000 €			
autres (reports augmentations N)	28 895 €			
AUGMENTATIONS INDIVIDUELLES GVT N+1		714 768 €	0,54 %	<i>Effet cout</i>
Effet Noria = effet glissement	- 850 000 €			
Changement d'échelons et technicité (report de N et Masse N+1)	1 564 768 €			
EFFET VOLUME (Variation des effectifs)		438 301 €	0,33 %	<i>Effet volume</i>
Effet report suppressions N	- 405 000 €			
Effet report créations N	312 000 €			
Effet masse créations N+1	531 301 €			
CHARGES PATRONALES		53 945 €	0,04 %	<i>Effet cout</i>
Hausse des taux de cotisations	53 945 €			
Crédits spécifiques ciblés (Recherche, conventions, subventions)		141 472 €	0,11 %	<i>Effet volume</i>
PRÉVISION N+1		134 861 935 €		
Soit une augmentation de	2 319 493 €		1,75 %	

l'exemple. Le premier effet est potentiellement très peu maîtrisable par la DRH car il est globalement imposé par des mesures nationales ou individuelles (liées à l'ancienneté principalement). En revanche, le volume est plus influençable selon la politique des remplacements, de la gestion de l'absentéisme ... C'est donc sur cette mesure que les outils de pilotage à mettre en œuvre doivent se concentrer mensuellement afin de garantir la tenue de la masse salariale générale.

La précision du calcul permettra de mieux maîtriser la masse salariale durant l'année N+1 mais également d'en expliquer les variations tout au long de l'année. C'est à ce moment-là que les tableaux de bord RH deviennent les outils de pilotage axés sur la mesure et la compréhension des phénomènes. Au fil de l'exercice, les ajustements infra-annuels viennent s'ajouter où se déduisent selon les événements réels de l'année. On suivra mensuellement à J+7 les écarts distingués entre l'effet coût et l'effet volume.



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 de données éditoriale)
sur www.financierterritorial.fr
au prix de **529 € 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 2022 au 31 Décembre 2022.

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

Cachet /Date
Signature