



ÉDITORIAL

Il n'y a pas que les ressources financières

Tout entrepreneur sait d'expérience que **la ressource humaine est la plus déterminante**. Celle des collectivités locales a accompagné la décentralisation par des transformations profondes qui ont été un facteur majeur de renforcement du pouvoir local. Moins médiatisée que les réformes des finances locales, cette évolution fut davantage concertée et plus directement centrée sur l'intérêt local, celui des agents et des collectivités employeurs.

Dans le contexte actuel, l'ensemble se porte plutôt bien, avec son statut compliqué et solide, mais n'échappe pas à des tensions ; certains secteurs suscitent même de réelles préoccupations. Si la progression des effectifs a été impressionnante (1 407 000 agents en 1994, 1 932 000 en 2020), la période récente a connu des années de stabilité ou de légers reculs en réaction à la baisse des dotations. La brutale hausse des autres charges de fonctionnement crée une nouvelle pression sur la masse salariale. L'attractivité de la fonction publique recule et des difficultés de recrutement affectent certains métiers : tout le secteur social, dont l'image s'est dégradée et où les vocations sont moins répandues ; certains métiers techniques. Le recours aux contractuels, 21,4% de l'emploi territorial en 2020, reste élevé.

Particulièrement remarquable a été le relèvement du professionnalisme des agents qui se comparent sans difficultés à ceux de l'Etat. Le processus remonte aux années 1970 : réforme des règles de recrutement destinée à mettre fin aux anciennes pratiques clientélistes, établissements de formation dédiés suite à la création du CFPC en 1972, puis du réseau qui compose le CNFPT, riche offre de formation continue, multiplication des diplômes universitaires spécialisés. L'expertise est renforcée et la mobilité s'est développée, mais l'attachement à la collectivité et à la société locale est parfois plus distendu, dans des périmètres élargis aux identités moins marquées.

Mention spéciale doit être faite des emplois de direction. La comparaison avec l'Etat y fut longtemps asymétrique face à la mythique ENA. L'écart était en partie comblé grâce aux emplois fonctionnels qui permettent de

recruter des personnels hautement qualifiés. L'innovation vint de l'invention d'une filière propre dont les mérites ont été célébrés le 14 novembre 2022, à Strasbourg, lors de la commémoration des 25 ans de la création de l'INET. Un des orateurs s'est plu à énoncer une impressionnante liste de tout ce qui manquerait aux collectivités locales si l'INET n'avait pas existé.

Sa chance fut qu'il fallut tout inventer. L'ENA n'était pas un contre modèle en raison des critiques dont elle faisait l'objet, mais parce qu'il était inapplicable. Un classement de sortie n'aurait eu aucun sens ; les exercices académiques n'apportent pas la valeur ajoutée qu'attendent les futurs employeurs locaux dont le choix de recrutement constituent le véritable examen de fin d'études. L'institut a donc été bâti au fil du temps dans une concertation constante entre sa direction, les employeurs, les promotions d'élèves, les intervenants, les membres du conseil de professionnalisation qui, en suivant les élèves, évaluaient tout autant les formations dispensées. La création récente de l'INSP, dans le réseau duquel l'INET est inclus, a fait craindre que soit donné suite à la sotte idée de fusionner les deux écoles. Le ministre de la Fonction publique, présent à la cérémonie du 14 décembre, a assuré que ce n'était plus d'actualité, tandis que la directrice de l'INSP a reconnu qu'elle examinait certaines méthodes de l'INET pour s'en inspirer dans la rénovation de son institut.

Si la situation est globalement satisfaisante du côté des agents, il est une autre ressource humaine des collectivités locales, celle des dirigeants élus, dont le statut anachronique et bourré de contradictions n'est plus guère approprié aux réalités : temps plein, exigence d'expertise, responsabilités, risques professionnels... L'amortisseur qu'était le cumul des mandats a, de surcroît, disparu. Malheureusement, vu ses enjeux financiers, ce dossier ne sera probablement pas ouvert dans une prochaine loi de décentralisation car on imagine bien quelle campagne démagogique pourrait alors s'enflammer.

ECONOMIE ET MARCHÉS FINANCIERS

Economie

Bilan 2022 : une succession de chocs 3

Marchés financiers

Forte volatilité à prévoir en 2023 après le spectaculaire rebond des taux d'intérêt
survenu en 2022 9

Financement du secteur public local

Retour aux fondamentaux de la gestion de dette en 2023 : minimiser la trésorerie
oisive et rechercher un équilibre plus classique entre fixe et indexé 13

BUDGET, COMPTABILITÉ ET CONTRÔLES FINANCIERS

Comptabilité et droit budgétaire

La norme 18 du CNoCP « Les contrats concourant à la réalisation d'un service public » 16

Contrôles, évaluation et audit

Contrôle de légalité et contrôle des actes budgétaires en préfecture 19

Les principales dispositions du décret n° 2022-1549 du 8 décembre 2022

relatif à l'évaluation des politiques publiques territoriales par les chambres régionales
des comptes 22

Ressources et fiscalité

Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023-2027 24

DROIT ET JURISPRUDENCE

Dotations

Indemnisation « TVA comprise » même si la collectivité territoriale bénéficie
par ailleurs du FCTVA 26

Contrats et marchés

Appréciation de l'étendue du préjudice et du caractère excessif ou non de l'indemnité 26

Notion de « tiers privilégié » pouvant exercer un recours 27

Responsabilité publique

Hébergement d'urgence : compétence de l'Etat 28

Dépenses publiques

Dépenses interdites et dépenses facultatives autorisées 28

Fonction publique territoriale

Plafonnement des rémunérations des collaborateurs des groupes d'élus 29

Services publics locaux

Dissolution d'une régie municipale personnalisée et licenciement de ses agents 29

Propriétés publiques

Propriété relevant du domaine communal privé : l'occupation domaniale en vue
d'une exploitation économique ne nécessite pas de publicité préalable,
ni de mise en concurrence des candidats potentiels 30

Propriété publique relevant du domaine public : l'occupation domaniale nécessite
une publicité préalable et une mise en concurrence s'il s'agit d'un lieu exceptionnel 30

STRATÉGIE ET PROSPECTIVE TERRITORIALES

Développement local

Le *Dark store*, enjeu de l'urbanisme de demain 32

VEILLE DOCUMENTAIRE

Revue de presse 36

Etudes et statistiques 37

Législation et réglementation 38

FICHE TECHNIQUE (Cahier n° 2)

Le Projet urbain partenarial : un outil contractuel au service du financement
des équipements publics et d'un urbanisme négocié

FICHE TECHNIQUE (Cahier n° 3)

Comparaison des états budgétaires-comptables de l'Etat et des collectivités locales



LA LETTRE DU FINANCIER TERRITORIAL, publication éditée par INFODIUM, SAS au capital de 4 200 euros - siret : Paris B 494 345 309 00038 -
69, avenue des Ternes - 75017 PARIS - Tél : 09 81 07 95 76 - Fax : 01 70 24 82 60 infodiu@infodiu.fr - Mensuel - 11 numéros par an - Abonnement :
559 € - prix au numéro : 57 € - Directeur de la publication et de la rédaction : Laurent Queinnec - Conseiller scientifique : Robert Hertzog - Abonnements : Nadine
Giraud - n° de CPPAP 0624 T 84973 n° ISSN : 0993-104X - Dépôt légal à date de parution - Conception graphique : Studio 2a - Imprimeur : Créatis à 78770 Thoiry -
© INFODIUM reproduction interdite pour tous pays, sauf autorisation de l'éditeur. www.financierterritorial.fr

Bilan 2022 : une succession de chocs

Déjà amorcées depuis quelques années, certaines évolutions - montée du protectionnisme, rivalité sino-américaine, changement climatique, retour de l'inflation - se sont renforcées en 2022, marquant un changement d'environnement durable aussi bien sur le plan géopolitique qu'économique.

Sur le plan géopolitique, la guerre en Ukraine mais aussi l'intensification des politiques américaines contre la Chine et le renforcement du protectionnisme ont conduit à la poursuite de la fragmentation mondiale déjà initiée depuis plusieurs années. Par ailleurs, l'accélération du changement climatique qui s'est matérialisée en 2022 constitue également un facteur potentiellement disruptif pour les économies, avec des risques physiques de plus en plus visibles et la nécessité de politiques d'adaptation de grande ampleur et donc coûteuses.

Ces évolutions géopolitiques et climatiques ont eu des implications économiques majeures en 2022. La guerre en Ukraine a révélé les fragilités énergétiques européennes – absence de coordination entre les états, dépendance extérieure et dépendance au gaz russe - déclenchant une crise énergétique de grande ampleur, venant d'une part entretenir des tensions inflationnistes déjà présentes et d'autre part affaiblir la croissance européenne.

Sur le plan économique, les pays ont été soumis à une succession de chocs en 2022 générant un affaiblissement synchronisé des économies. Les Etats-Unis et l'Europe ont été particulièrement affectés par les chocs inflationnistes et financiers alors que la Chine a été affaiblie par le maintien de sa politique zéro Covid et le recul de son marché immobilier. Le resserrement accéléré et quasi généralisé des politiques monétaires a marqué la fin de la période de taux négatifs et d'hyper-liquidité, provoquant un recul de l'ensemble des prix des actifs financiers en 2022.

Guerre en Ukraine et montée du protectionnisme

Sur les plans politiques et géopolitiques, la guerre en Ukraine restera comme l'événement majeur de 2022, l'invasion russe en Ukraine fin février venant bouleverser et/ou renforcer des évolutions en cours. Traumatisme et révélateur des fragilités européennes (divisions internes, dépendance énergétique et militaire, fonctionnement du marché de l'électricité ...), la guerre en Ukraine a constitué un facteur d'affaiblissement pour l'Europe. En revanche, les Etats-Unis ont été les grands gagnants de ce conflit qui leur a permis de renforcer leur leadership mondial mais aussi de vendre leurs armes et leur énergie. Si la Chine n'a pas condamné la Russie et a renforcé ses liens commerciaux avec elle, elle est restée toutefois prudente souhaitant éviter un élargissement du conflit.

Ce conflit armé au cœur de l'Europe a fait renaître l'OTAN de sa « mort cérébrale » avec la volonté de la Suède et de la Finlande, pays considérés comme neutres et proches géographiquement de la Russie, de rejoindre l'organisation. Si dans un premier temps, l'Union européenne a semblé unie face à la Russie avec la mise en place de sanctions, les divisions internes sont rapidement réapparues avec la crise énergétique qui l'a affectée, affaiblissant sa cohésion au moment où elle devrait s'imposer comme puissance unie face aux Etats-Unis et à la Chine.

La fragmentation du monde a également été confortée par les politiques protectionnistes et ouvertement hostiles à la Chine des Etats-Unis venant renforcer le découplage sino-américain déjà en cours depuis plusieurs années mais aussi l'affaiblissement de l'Europe. Les sanctions à l'encontre d'entreprises chinoises puis le CHIPS ACT et l'inflation

Reduction Act visent à affaiblir la Chine en bloquant son développement technologique mais sont aussi sources de concurrence déloyale vis-à-vis de l'Europe avec le subventionnement des entreprises américaines.

Par ailleurs, plusieurs événements politiques importants se sont déroulés en 2022 :

- En France, E. Macron a été réélu pour 5 ans mais a perdu sa majorité à l'Assemblée nationale compliquant la mise en œuvre de son agenda politique, notamment la réforme des retraites.
- En Italie, le gouvernement « technique » mené par M. Draghi a été renversé, n'ayant plus le soutien du M5S ce qui a provoqué des élections anticipées en septembre 2022. Ces dernières ont été gagnées par la coalition de droite menée par G. Meloni, leader du parti d'extrême droite des Frères d'Italie, marquant un tournant majeur dans la vie politique italienne. Toutefois, depuis son arrivée, G. Meloni s'est montrée plutôt conciliante avec Bruxelles atténuant son discours anti Europe et a affirmé son soutien à l'Ukraine adhérant plutôt à des vues atlantistes.
- Au Royaume-Uni, le départ de B. Johnson, affaibli par des affaires politiques, a donné lieu à une crise politique avec l'arrivée de L. Truss qui est restée 45 jours en poste rapidement remplacée par R. Sunak.
- Aux Etats-Unis, lors des élections de mi-mandat, les démocrates ont finalement légèrement amélioré leur majorité au Sénat (51 sièges) mais ont perdu de peu la majorité à la chambre des représentants. Ainsi, il ne faut pas s'attendre à de grandes réformes pendant les deux années à venir.
- En Chine, le 20^{ème} Congrès du Parti communiste a encore renforcé la monopolisation du pouvoir par Xi Jinping.

- Au Brésil, L. Lula est revenu au pouvoir pour un 3^{ème} mandat, remplaçant J. Bolsonaro.

Enfin, les événements climatiques extrêmes se sont multipliés en 2022 témoignant de l'accélération du changement climatique. L'Union européenne a poursuivi la mise en place de son plan « fit for 55 » et les Etats-Unis ont fini par voter l'Inflation Reduction Act dont une partie des mesures (370 Md\$) visent à soutenir la transition écologique mais via des politiques protectionnistes. La crise énergétique européenne a obligé certains pays européens à faire davantage appel au charbon à court terme mais pourrait avoir des effets positifs à moyen terme via une réduction de la consommation énergétique et l'accélération des investissements dans les énergies renouvelables.

Ces évolutions géopolitiques et climatiques vont continuer d'avoir des implications majeures sur les économies : bouleversement des chaînes de valeur, politiques économiques interventionnistes et protectionnistes, investissements importants dans certains secteurs (défense, climat, technologie).

Succession de chocs : l'économie mondiale plie mais ne rompt pas

Sur le plan économique, l'année 2022 devait être celle de la « normalisation » après deux années « exceptionnelles » marquées par la crise Covid : normalisation de la croissance après la chute puis le rebond de l'activité ; normalisation de l'inflation après les chocs désinflationnistes de 2020 puis inflationnistes de 2021 ; normalisation des politiques budgétaires et monétaires après l'ultra expansionnisme...

Enfin, l'année 2022 a été marquée par une succession de chocs : chocs géopolitiques avec la guerre en Ukraine et le durcissement des Etats-Unis vis-à-vis de la Chine (cf. supra) ; choc inflationniste avec la crise énergétique en Europe et choc financier avec les resserrements monétaires ; choc des politiques zéro Covid en Chine toujours liées au risque sanitaire ; ... Ces différents chocs ont affecté les pays à divers degrés.

La persistance du phénomène inflationniste et en corollaire le durcissement des politiques monétaires ont eu des impacts économiques significatifs sur la plupart des pays, la Chine faisant exception enregistrant plutôt des pressions désinflationnistes liées à sa politique zéro-covid et au ralentissement immobilier.

Les prix des matières premières ont connu une forte volatilité en 2022, sous l'effet de la guerre en Ukraine, des décisions politiques et géopolitiques (sanctions, OPEP+, ...) mais aussi des développements économiques avec le ralentissement chinois en cours d'année. Les prix alimentaires et les prix de nombreux métaux ont enregistré des évolutions marquées en cours d'année avec un tassement fin 2022. Déjà en hausse en 2021, les prix de l'énergie ont fortement augmenté en 2022 conséquence de la crise énergétique provoquée par les tensions avec la Russie, avant de reculer significativement en fin d'année.

- Les prix du pétrole ont commencé et fini l'année proche de 80 \$ le baril pour le Brent mais en atteignant un pic à 133 \$ le baril le 8 mars, deux semaines après l'invasion de l'Ukraine (graphique 1).

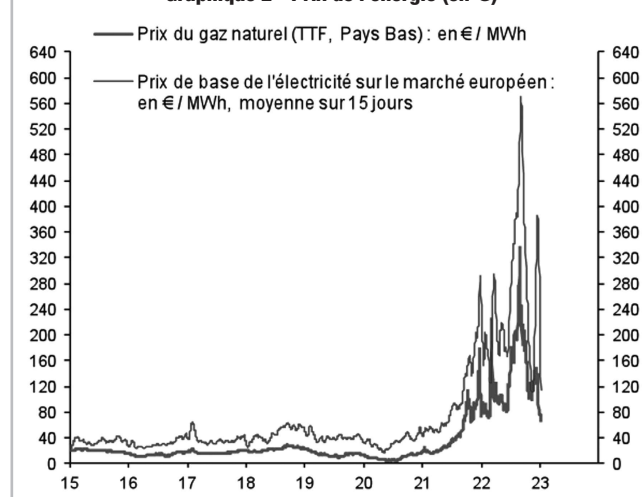
- Déjà en nette augmentation en 2021, les prix du gaz européens et en corollaire ceux de l'électricité ont connu des hausses faramineuses jusqu'à l'automne (graphique 2). Les niveaux de stocks très élevés, la réduction de la consommation et des températures clémentes ces derniers mois ont permis une forte baisse des prix du gaz mais qui pourrait s'avérer de courte durée en fonction de la météo mais aussi des relations avec la Russie et de l'évolution de la croissance chinoise. L'affaiblissement de cette dernière en 2022 a réduit sa demande de gaz naturel liquéfié (GNL) permettant à l'Europe d'en bénéficier, facilitant le remplacement du gaz russe.

Graphique 1 - Prix du baril de pétrole (\$)



Source : Datastream.

Graphique 2 - Prix de l'énergie (en €)



Source : Refinitiv, TTF, European Energy Exchange.

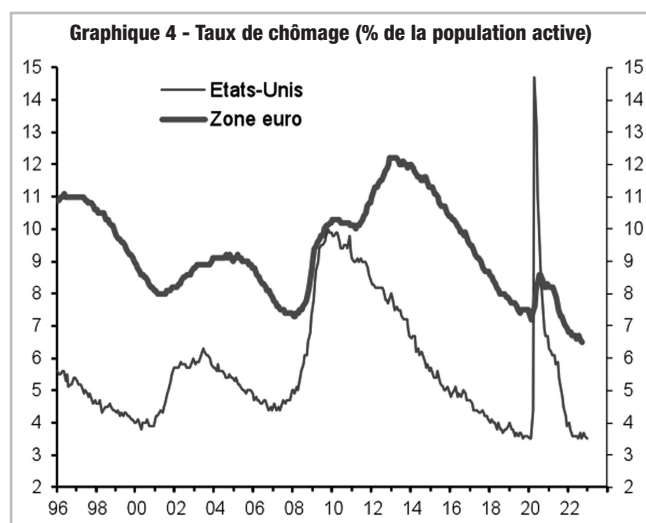
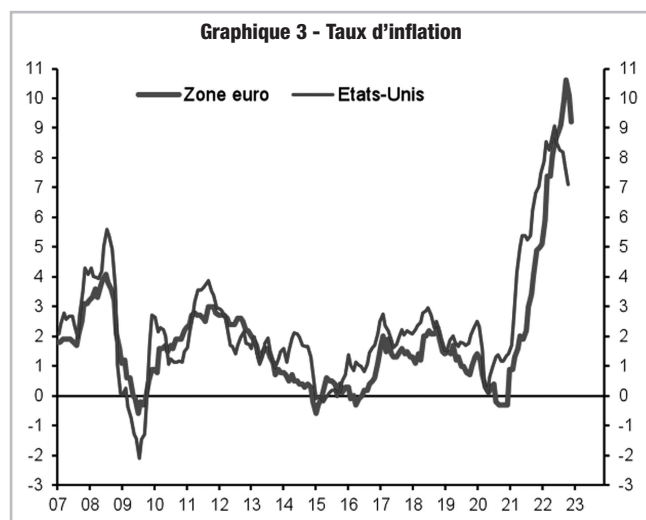
Apparues en 2021 comme le résultat de politiques de relance massives, de restrictions sur l'offre et de prix de matières premières déjà orientés à la hausse, les tensions inflationnistes mondiales se sont renforcées en 2022 alimentées par la crise énergétique en Europe mais aussi par la diffusion des progressions de prix à tous les secteurs de l'économie via la hausse des prix de production et celle des salaires.

Les taux d'inflation ont atteint des niveaux plus connus depuis quarante ans avec des pics à plus de 10 % pour la zone euro et 9 % aux Etats-Unis (graphique 3). Sur l'ensemble de l'année 2022, le taux d'inflation de la zone euro a atteint 8,4 % et celui

des Etats-Unis 8 %. Si la composante énergie contribue significativement à l'inflation, la diffusion des hausses de prix a concerné la plupart des secteurs tirant à la hausse l'inflation sous-jacente.

L'affaiblissement des contraintes d'approvisionnement en cours d'année, le ralentissement de la demande, le recul des prix de l'énergie fin 2022 et des effets de base ont permis un recul du taux d'inflation américain au second semestre qui a terminé l'année proche de 7 %. Dans la zone euro, ce sont surtout les prix de l'énergie et des mesures fiscales qui ont entraîné un retournement du taux d'inflation fin 2022 qui a reculé à 9,2 % en décembre.

En raison de marchés du travail très tendus malgré le ralentissement en cours de l'activité, les taux de chômage ont atteint des niveaux historiquement faibles en 2022 finissant l'année à 3,5 % aux Etats-Unis et à 6,5 % dans la zone euro (graphique 4), les salaires se sont ajustés à la hausse mais leur progression est restée plus modérée que celle des prix entraînant une perte de pouvoir d'achat pour les ménages.



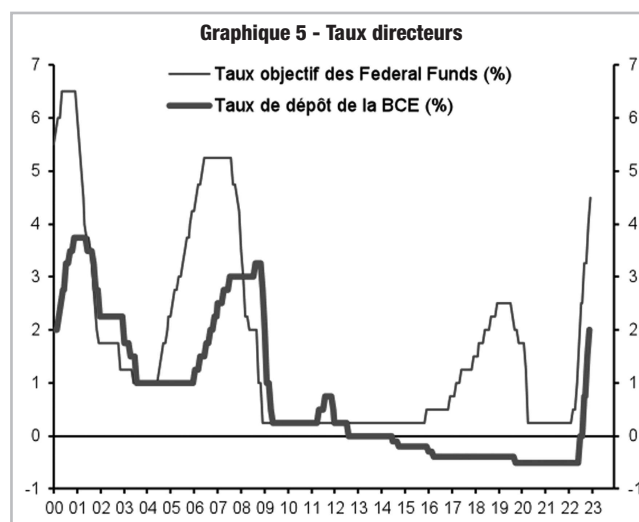
Après deux années d'ultra expansionnisme, les policy-mix - combinaison des politiques budgétaires et monétaires - se sont durcis dans la plupart des pays, la Chine faisant encore exception.

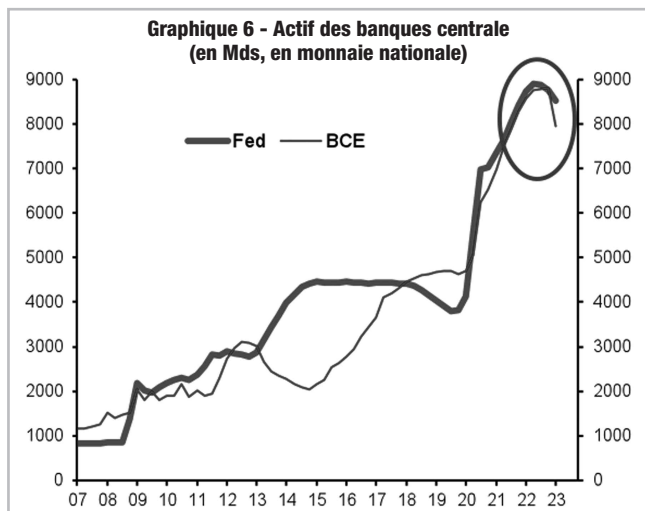
Si les politiques budgétaires ont retiré une partie de leur soutien, notamment aux Etats-Unis où le stimulus budgétaire avait été de très grande ampleur en 2021, elles sont restées globalement accommodantes surtout en Europe pour contrer la crise énergétique.

En revanche, après des années de politiques monétaires accommodantes puis ultra expansionnistes qui étaient légitimées par la faiblesse de l'inflation, les banques centrales ont opéré un virage à 180 degrés face à la persistance de l'inflation. Elles ont procédé à un resserrement rapide et de grande ampleur de leur politique monétaire en 2022 (graphique 5). La Réserve Fédérale américaine a augmenté son objectif des fed funds de 425pb en neuf mois le portant à 4,5% en décembre 2022. De son côté, la BCE a relevé de 250pb ses taux directeurs au second semestre, portant le taux de dépôt à 2% après l'avoir laissé en territoire négatif pendant de nombreuses années. De telles hausses de taux dans un laps de temps aussi court n'avaient plus été connues depuis le début des années 80 reflétant non seulement le retard des banques centrales dans leur lutte contre l'inflation mais aussi le niveau très élevé de celle-ci.

Parallèlement à leurs hausses de taux d'intérêt, les banques centrales ont commencé à réduire la taille de leur bilan (QT quantitative tightening). Après avoir stoppé ses achats de titres en février 2022, la Fed a arrêté de réinvestir une partie des titres arrivant à échéance engendrant une baisse de 414 Md\$ de la taille de son bilan par rapport au pic d'avril 2022. Cette tendance va se prolonger en 2023 sur un rythme de 95 Md\$ par mois. De son côté, la BCE a arrêté d'acheter des titres en mars sur son programme « pandémie » (PEPP) et en juillet sur son programme permanent (APP) mais elle a continué à réinvestir les tombées. Elle a, en revanche, annoncé de moindres réinvestissements à partir de mars 2023 mais sur des montants beaucoup plus faibles que la Fed (15Md€ par mois dans un premier temps). La taille de son bilan s'est malgré tout réduite de 880 Md€ par rapport à son pic de juin 2022 grâce aux remboursements anticipés de TLTRO, la BCE ayant rendu beaucoup moins intéressantes les conditions de prêt pour les banques (graphique 6).

Ces chocs de taux directeurs de grande ampleur et la réduction de la liquidité banque centrale ont entraîné une nette dégradation des conditions monétaires et financières, via la hausse des



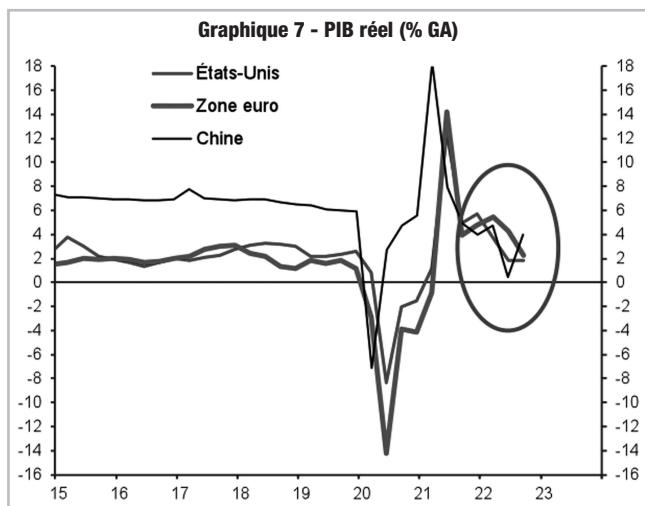


Source : Fed, BCE.

taux d'intérêt longs et le recul des actifs risqués (cf. infra), dont les effets ont commencé à se diffuser sur la croissance américaine en 2022 mais qui sont restés encore modestes en zone euro.

Si une décélération de l'activité mondiale était largement attendue pour 2022, l'année 2021 constituant une exception, elle a finalement été plus marquée qu'anticipée. La croissance mondiale a atteint 3,2 % en moyenne annuelle d'après les dernières estimations du FMI. Toutes les grandes zones ont connu un ralentissement de leur activité mais pour des raisons différentes (graphique 7).

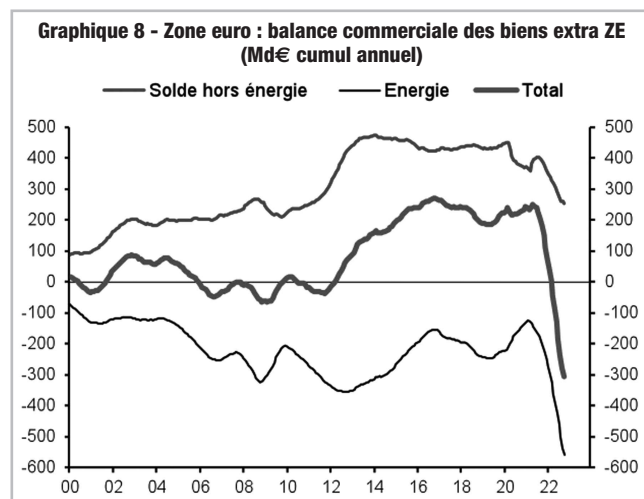
En Europe, la crise énergétique et en corollaire le choc inflationniste ont pesé sur l'activité économique qui a significativement ralenti en cours d'année. Cependant, les mesures budgétaires visant à limiter l'impact pour les agents privés, de l'ordre de 4 à 5 % du PIB en fonction des pays, a constitué un facteur de soutien et a fortement contribué à la résilience de l'économie européenne. Le PIB de la zone euro aura progressé de 3,1 % en moyenne annuelle d'après les dernières estimations du FMI (les chiffres du dernier trimestre 2022 n'ont pas encore été publiés). Toutefois, il est fort probable que la variation du PIB soit proche de 0 % au T4-2022, voire légèrement négative. L'Allemagne a été fortement affectée par la crise énergétique étant particulièrement



Source : Eurostat, BEA.

dépendante du gaz russe. Son PIB n'aura augmenté que de 1,5% en moyenne annuelle en 2022, les autres grands pays de la zone euro enregistrant des croissances un peu plus élevées (2,5 % pour la France, 3,2 % pour l'Italie et 4,3 % pour l'Espagne d'après le FMI).

En raison de son importante dépendance énergétique, l'Europe a subi la très forte hausse des prix de l'énergie qui a dégradé ses termes de l'échange et a conduit à une forte détérioration de son solde commercial. Le solde courant et le solde commercial de la zone euro sont devenus déficitaires en cours d'année 2022 pour la première fois depuis dix ans (graphique 8).



Source : Eurostat.

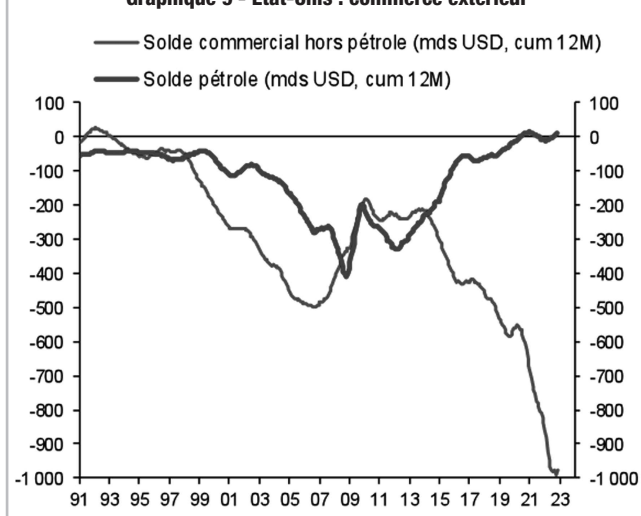
Aux Etats-Unis, le haut niveau de l'inflation, la fin du stimulus budgétaire et le resserrement des conditions de crédit ont pesé sur l'activité qui a nettement ralenti en 2022 à 1,6 % d'après le FMI. Après deux trimestres négatifs début 2022, le PIB s'est quelque peu redressé au second semestre. Toutefois, la demande domestique a continué de décélérer, tirée à la baisse par le marché immobilier qui a nettement reculé sous l'effet des hausses de taux d'intérêt.

Toutefois, malgré ces vents contraires, l'économie américaine a également fait preuve de résilience, non pas en raison de la politique budgétaire comme en Europe, mais du fait de l'importance de l'épargne accumulée pendant la crise et de la hausse de l'endettement des ménages pour maintenir un certain niveau de consommation. De plus, les effets du resserrement monétaire prennent du temps à se matérialiser sur la croissance et seules les premières conséquences sur les secteurs les plus exposés aux taux ont commencé à se diffuser.

Par ailleurs, son indépendance énergétique et son nouveau rôle d'exportateur de gaz naturel liquéfié confèrent aux Etats-Unis un avantage stratégique et commercial très important mais qui n'a pas empêché une nouvelle dégradation des déficits commercial et courant qui ont atteint des niveaux très élevés (graphique 9).

En Chine, les problématiques économiques ont été fort différentes de celles des Etats-Unis et de la zone euro. L'économie chinoise a également fortement ralenti mais sous l'effet d'une part de l'ajustement baissier du marché immobilier lié à de nouvelles mesures réglementaires prises par les autorités en 2020 et d'autre part du maintien de la politique zéro-covid qui a contraint l'activité une bonne partie de l'année

Graphique 9 - États-Unis : commerce extérieur



Source : US Census Bureau, Datastream.

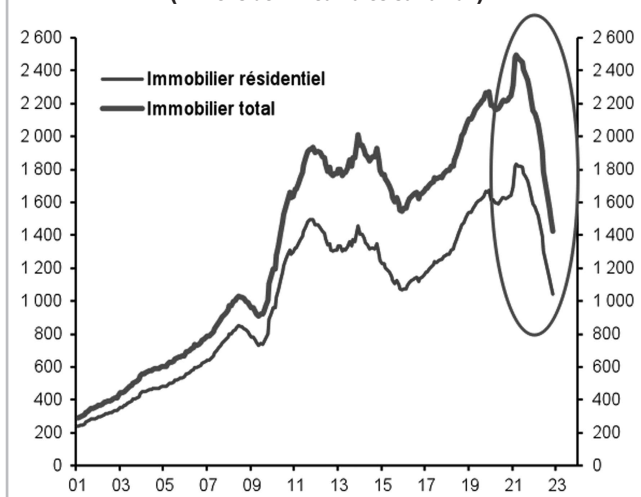
avant un virage à 180 degrés fin 2022 après le 20^{ème} Congrès du Parti communiste et sous la pression de manifestations de la population.

La croissance chinoise aura été de l'ordre de 3 % en 2022 (d'après les estimations du FMI) après 8,1 % en 2021 et bien en deçà de l'objectif de 5,5 % affiché en début d'année 2022 par les autorités chinoises. Lors de leur conférence économique en décembre suivant le Congrès du Parti, les autorités chinoises ont insisté sur la nécessité de soutenir la croissance et de maintenir la stabilité sociale. Elles ont également annoncé la poursuite du soutien à la croissance via des mesures en faveur de l'immobilier, essayant de limiter la chute en cours du secteur (graphique 10). Ainsi, les politiques budgétaires et monétaires devraient rester accommodantes en 2023.

L'affaiblissement de la demande mondiale a également été un facteur de frein pour l'économie chinoise en 2022 même si son excédent commercial est resté important, le recul de ses exportations étant compensé par celui de ses importations.

Après la succession de chocs en 2022, les perspectives pour 2023 restent obscurcies par différents éléments : poursuite

Graphique 10 - Chine : mises en chantier (millions de m2 cumulés sur un an)



Source : CEIC, NBS.

de la guerre en Ukraine ; persistance de l'inflation et conditions monétaires et financières restrictives ; gestion de sa croissance par la Chine pour ne citer que les principaux.

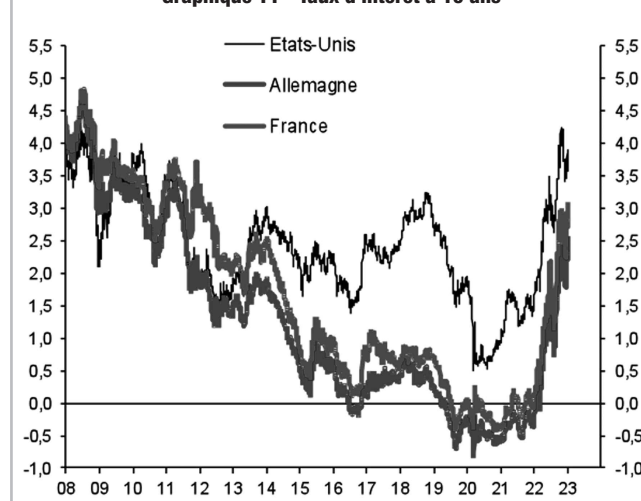
Marchés financiers : dégonflement des bulles

Les resserrements monétaires accélérés mettant fin à la période d'hyper-liquidité et impliquant un changement de régime financier a provoqué une baisse synchronisée de la plupart des prix des actifs financiers en 2022.

Certains actifs, comme les valeurs technologiques américaines ou encore certains crypto-actifs, qui avaient profité de l'abondance de liquidités ces dernières années, ont connu des chutes de prix très importantes, reflétant le dégonflement de bulles. Par ailleurs, les marchés ont connu plusieurs épisodes de stress, en particulier en septembre lorsque le nouveau gouvernement britannique de L. Truss a annoncé une hausse des dépenses non financées alors que parallèlement la Banque d'Angleterre commençait à vendre des titres d'Etat. Cette concomitance d'un budget plus dispendieux et d'un moindre soutien monétaire a provoqué une très forte hausse des taux britanniques et une chute de la Livre Sterling, obligeant le nouveau gouvernement britannique à faire marche arrière puis à démissionner après 45 jours.

Les resserrements monétaires de grande ampleur ont engendré une forte progression des taux d'intérêt sur toute la courbe des taux dans la plupart des pays (graphique 11). Le taux

Graphique 11 - Taux d'intérêt à 10 ans



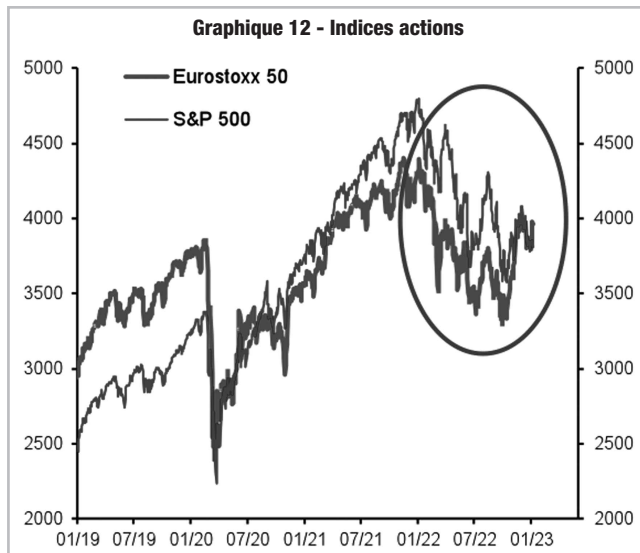
Source : Datastream.

d'intérêt à 10 ans américain a gagné 233 pb en 2022 pour finir l'année à 3,83 %. Le taux à 10 ans français a augmenté de 291pb en 2022 et a dépassé 3 % fin 2022 ! Les taux des obligations corporates ont également significativement progressé, subissant la hausse des taux sans risque et celle des primes de risque.

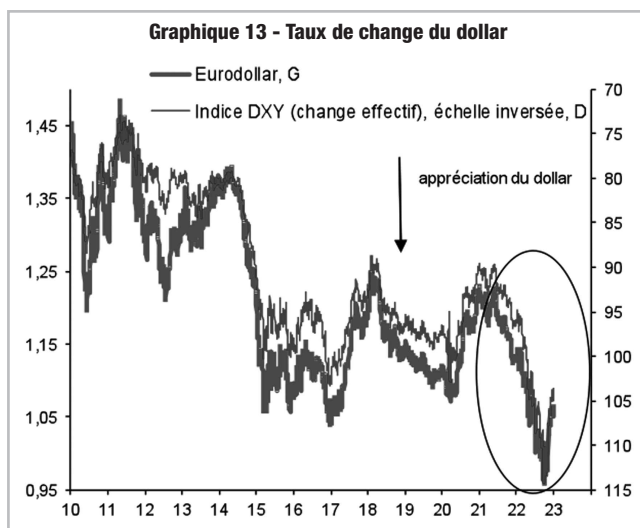
Comme sur les taux directeurs, de tels chocs de taux n'avaient plus été connus depuis les années 80, même aux États-Unis lors du fameux krach obligataire de 1994, provoqué par une remontée de 300 pb des fed funds en l'espace d'une année. Les courbes de taux se sont inversées en cours d'année

reflétant les anticipations du ralentissement économique, voire l'occurrence d'une récession.

Etant donné l'ampleur du choc de taux et l'affaiblissement économique, le recul des indices actions apparaît limité en 2022, surtout en Europe où l'Eurostoxx50 a perdu 11,7 % et le CAC40 9,5 %. Le recul a été plus marqué aux Etats-Unis, le S&P500 chutant de près de 20 % (graphique 12).



Conséquence de la forte remontée des taux américains, le dollar s'est apprécié en 2022 vis-à-vis de la plupart des monnaies avec une hausse de son taux de change effectif (indice DXY) de 8 % sur l'ensemble de l'année. L'eurodollar s'est déprécié de 6 % (graphique 13). Le yen et le yuan ont été plus pénalisés par les divergences de politiques monétaires, la Banque du Japon et la PBoC restant accommodantes.



Achévé de rédiger le 9 janvier 2023.

Forte volatilité à prévoir en 2023 après le spectaculaire rebond des taux d'intérêt survenu en 2022

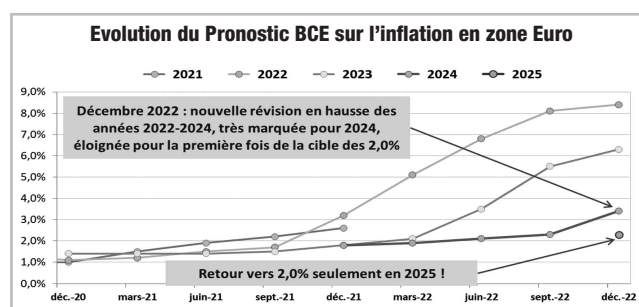
Les premiers jours de 2023 sont marqués par une spectaculaire détente des taux d'intérêt, en recul de près d'une trentaine de points de base dans le sillage d'une inflation montrant des signes d'essoufflement. Cela reste d'une part sans commune mesure avec l'envolée des taux de près de 300 pb observée sur l'année passée. Et d'autre part il est beaucoup trop tôt pour penser qu'un mouvement durable est enclenché. Si l'on peut raisonnablement tabler, au vu d'une situation économique mondialement dégradée, sur des politiques monétaires redevenant plus accommodantes d'ici la fin de l'année, cela risque de passer par un certain nombre de soubresauts, des raidissements de banquiers centraux étant appelés à répondre aux paris de détente émis par les marchés.

La grande surprise de 2022 et la grande inconnue de 2023 : l'inflation

Le fait majeur de 2022, et la principale inconnue de 2023, sont bien sûr une seule et même chose : l'inflation.

Pour rappel, elle était pronostiquée pour 2022 par la BCE en décembre 2021 à 3,2 % et a atteint 9,2 % d'après l'estimation publiée le vendredi 6 janvier par Eurostat. La panique sur les prix de l'énergie consécutive à l'in vraisemblable incursion de l'armée russe en Ukraine le 24 février 2022 est en effet venue se greffer sur une inflation déjà frémissante liée aux goulets d'étranglement résultant d'une reprise plus vigoureuse qu'attendue en sortie de confinement.

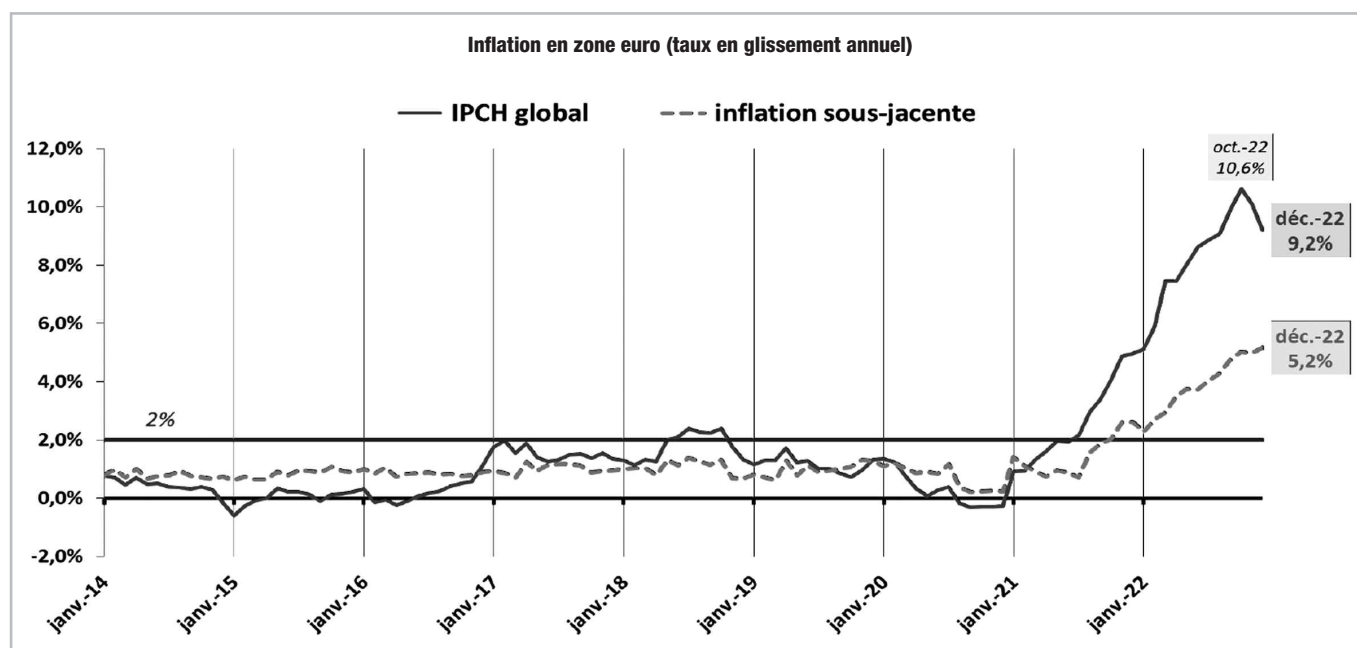
Il fait aujourd'hui consensus qu'un retour à une inflation plus « classique » (= voisine de 2 %) n'interviendra pas rapidement : c'est désormais à l'horizon 2025 que, par exemple, la BCE l'envisage. Son pronostic établi en décembre 2022 pour l'année 2024 s'établit à 3,4 %, et elle attend 2,3 % pour 2025. Une partie des analystes tablent même sur des effets encore plus prolongés, hypothèse que l'on retrouve en partie dans les anticipations.

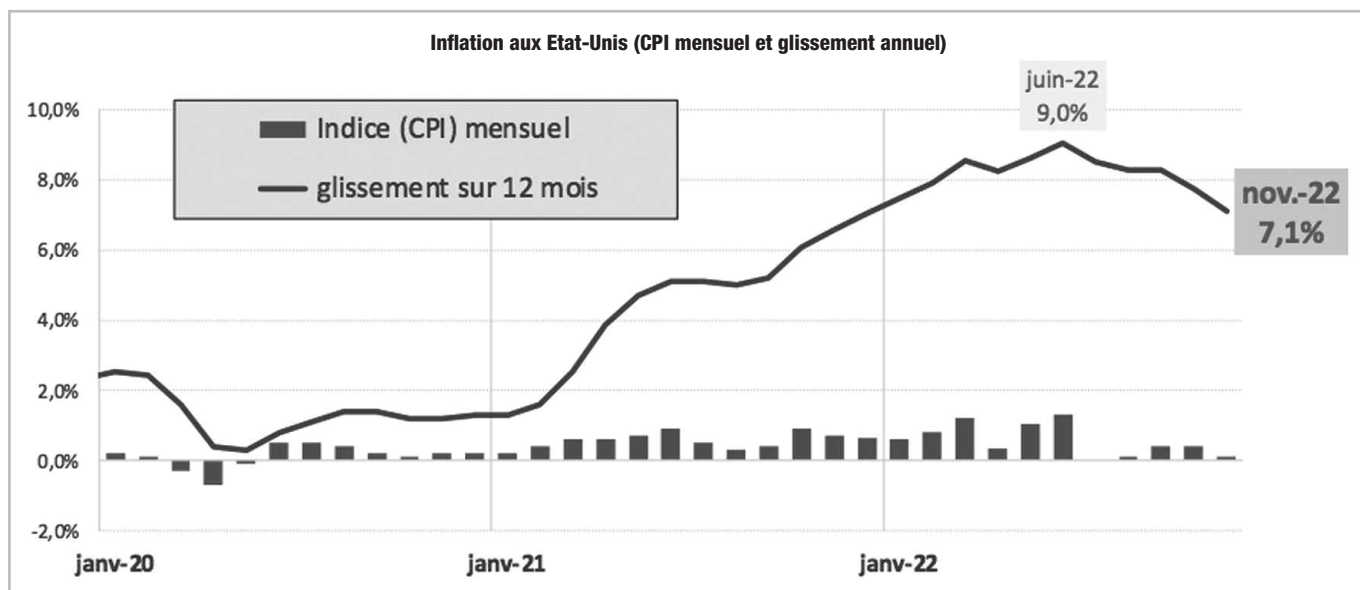


Toute la question en matière d'inflation est de positionner avec une confiance raisonnable le moment auquel le fleuve rentrera dans son lit.

Aux Etats-Unis, moins exposés aux soubresauts des prix de l'énergie, cette bascule semble opérée depuis la mi-2022 : les indicateurs mensuels y sont nettement plus raisonnables depuis juillet, ramenant l'inflation annuelle de 9,0 % en juin à 7,1 % en novembre. Le chiffre de décembre, qui ne sera publié que le 12 janvier, sera à suivre avec attention pour vérifier si la tendance se confirme.

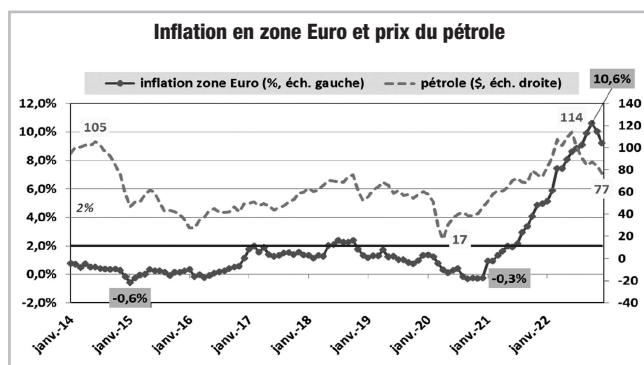
En Europe en revanche c'est beaucoup plus incertain. Certes,





les indicateurs de décembre laissent entrevoir une franche décade par rapport au pic d'octobre, dans le sillage d'un hiver clément, d'un prix du gaz revenu au niveau du début 2022 et de la mise en place en octobre de nouvelles mesures gouvernementales en Allemagne. En France, l'ICPH de décembre est ainsi retombé à 6,7 % après les 7,1 % de novembre (référence retenue pour calibrer la revalorisation forfaitaire des bases fiscales). L'inflation sous-jacente reste cependant orientée à la hausse (à 5,2% en décembre après 5,0% en novembre) et la BCE a annoncé lors de sa réunion de décembre qu'elle s'attend à un rebond de l'ICPH zone Euro en janvier-février, le passage de la nouvelle année s'accompagnant de la mise à jour des prix dans un certain nombre de contrats de fourniture et de l'arrêt de certains dispositifs de bouclier tarifaire.

Globalement, une grande prudence reste de mise : ce premier mouvement de décade est principalement permis par l'assagissement des prix de l'énergie, revenus à leur niveau du début 2022, mais qui sont susceptibles de repartir à la hausse, avec des effets démultipliés compte tenu du niveau actuel de l'inflation sous-jacente... Il ne fait aucun doute dans ce cadre que le moment n'est pas venu de baisser le niveau d'alerte pour les banquiers centraux et en particulier pour la BCE. Des discussions âpres s'annoncent au sein du Conseil des Gouverneurs sur le calibrage du resserrement monétaire à opérer, mais sans doute pas pour les (deux ?) prochaines réunions, qui verront à nouveau des tours de vis unitaires de 50 pb sur les taux directeurs.



C'est donc à partir de mars-avril que l'indicateur d'inflation sera scruté avec un véritable suspense. Si le scénario d'une décade rapide se confirme (avec pour présupposés : une situation qui ne s'envenime pas davantage en Ukraine, une croissance chinoise limitée par une crise sanitaire persistante), les effets sur les anticipations de taux pourraient être rapides...

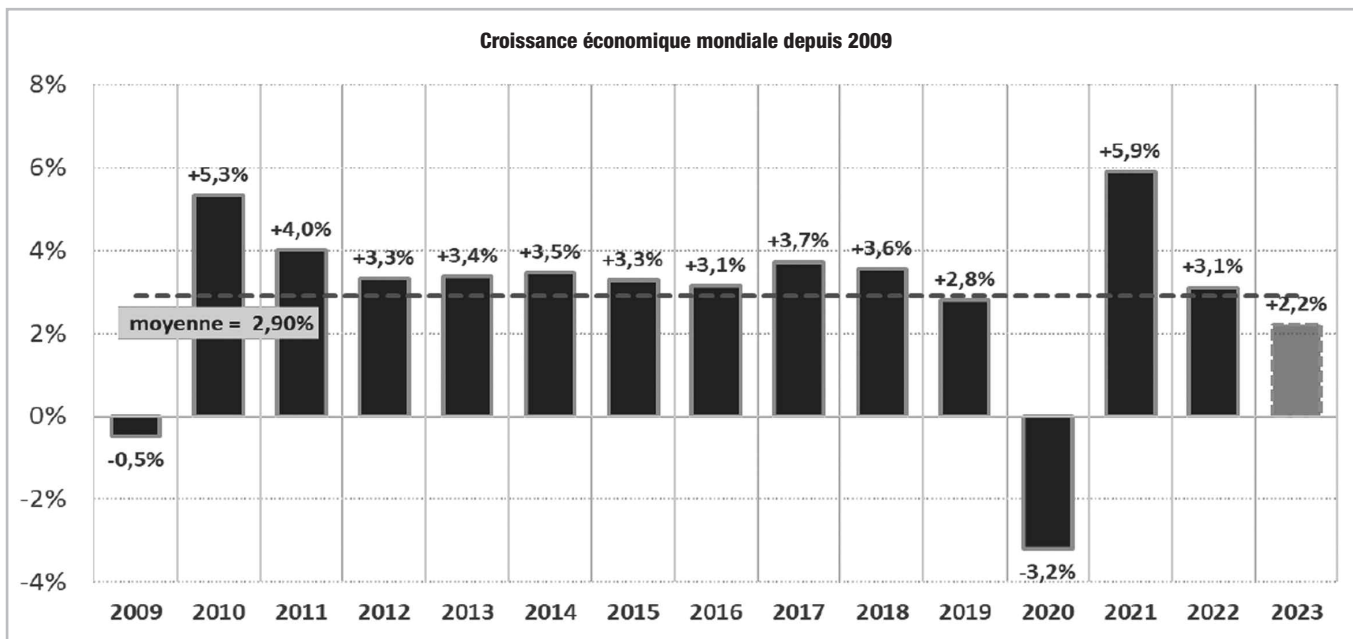
En atteste d'ailleurs le mouvement observé sur les premiers jours de 2023 : l'ensemble des taux anticipés s'inscrit en recul de 25/30 pb en une semaine du fait de la correction des anticipations de relèvement des taux directeurs, le balancier entre « pression sur les prix » et « environnement économique dégradé » se déplaçant vers le second aimant à mesure que le premier perd de son pouvoir d'attraction.

Des perspectives de croissance particulièrement médiocres, et ce dans le monde entier

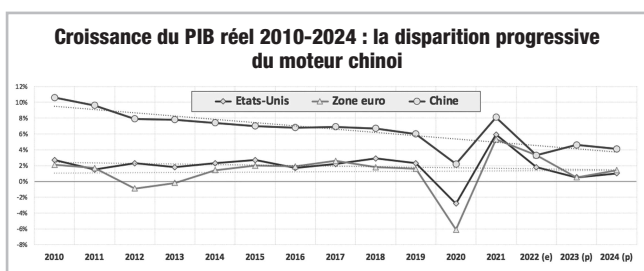
2023 s'annonce en effet comme une année de marasme économique généralisé.

Le pronostic de l'OCDE pour la croissance mondiale se limite à 2,2 % en 2023, soit le plus faible niveau de la période récente hors crises majeures, avec pour particularité un climat économique unanimement dégradé, que ce soit en zone Euro (0,5 % de croissance attendue, avec une partie de l'année et de la zone en récession), aux Etats-Unis (0,5 % également) ou en Chine (4,6 % contre 3,3 % en 2022 et rarement sous 7 % jusqu'en 2019). Et 2024 n'est pas annoncé comme beaucoup plus florissant (avec une prévision de croissance s'établissant respectivement à 1,4 %, 1,0 % et 4,1 % pour les trois zones précitées)...

Au-delà des effets de conjoncture renforcés par les péripéties sanitaires, le moteur qu'a représenté le boom de l'économie chinoise pour la croissance économique mondiale depuis 30 ans est en voie d'essoufflement, ce qui limite les scénarios de franc rebond économique (en attendant que l'Inde prenne le relais ?).

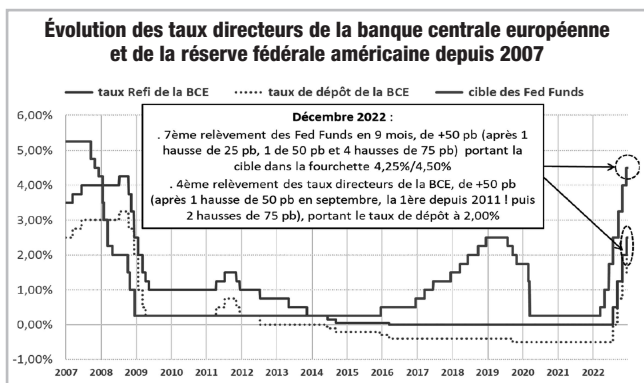


Source : OCDE.



Une partie de la politique monétaire de 2023 est déjà écrite, mais la suite est particulièrement incertaine

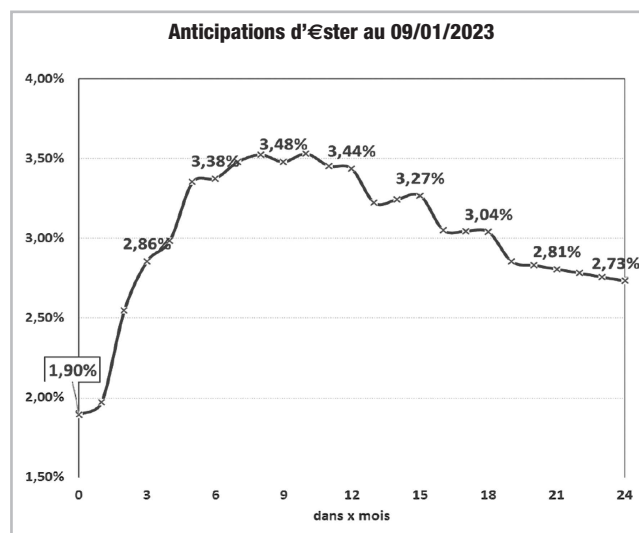
La BCE aura mis en œuvre quatre remontées successives de ses taux directeurs lors de ses quatre réunions de politique monétaire intervenues entre juillet et décembre 2022, le relèvement de septembre 2022 étant le premier auquel elle se résout depuis... juillet 2011 !



Elle a en outre d'ores-et-déjà annoncé de nouveaux relèvements de 50 pb, de façon certaine lors de la réunion du 2 février

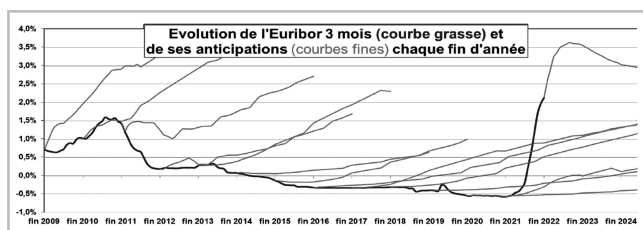
prochain, et de façon probable lors des suivantes. De fait les marchés tablent clairement sur 2 à 3 relèvements de 50 pb au premier semestre 2023, soit un taux de dépôt passant de 2,00 % aujourd'hui à entre 3,00 % et 3,50 %.

L'€ster est aujourd'hui calé une dizaine de points de base sous ce taux de dépôt mais a vocation à revenir vers le taux Refi (2,50 % aujourd'hui et attendu dans une fourchette 3,50 % - 4,00 % sous 6 mois) avec les tombées d'échéance des LTRO (opérations de refinancement à long terme, autrement dit des prêts de la BCE aux banques d'une durée de 3 ans, extrêmement avantageux lorsque les taux étaient négatifs, beaucoup moins systématiquement attrayants aujourd'hui). Ces refinancements, qui sont à l'origine d'une forte surliquidité sur le marché interbancaire, s'éteindront progressivement d'ici 2024, et peuvent de surcroît être remboursés par anticipation. Ce sont ainsi 500 Mds € qui ont été soldés en décembre, sur les 1.800 Mds € de LTRO en place (et pour un pic d'encours à 2.100 / 2.200 Mds € sur l'essentiel de 2021-2022). C'est un facteur renforçant le potentiel de ressaut des index monétaires.



Des anticipations en forme de bosse

Au-delà de 7-8 mois, les anticipations de marché postulent clairement un repli des taux directeurs de la BCE, partant du principe que face à un environnement économique difficile, et avec des Etats fragilisés par la remontée des taux d'intérêt sur leur dette pléthorique (avec le retour du risque de fragmentation que cela induit pour la zone Euro), il est probable que la BCE se montre rapidement de nouveau accommodante, dès qu'elle sera suffisamment rassurée sur la maîtrise des pressions inflationnistes. Cela induit des index monétaires anticipés comme revenant vers 2,75 % sous 24 mois puis se stabilisant à ce niveau les années suivantes (à noter sur le graphique ci-joint que ces anticipations sous 24 mois s'établissaient plutôt autour de 3,00 % au dernier jour ouvré de décembre. Elles sont déjà révisées d'un quart de point à la baisse une semaine après le début de l'année.



Des anticipations en forme de bosse

La remontée très spectaculaire des taux longs intervenue en 2022 reflète l'évolution des anticipations des index monétaires, qui sont eux-mêmes étroitement encadrés par les décisions de politique monétaire des banquiers centraux. Ces anticipations ont fluctué en 2022 au gré de l'assombrissement de l'horizon économique d'une part (facteur de baisse ou de modération de la hausse) et du durcissement du discours des banques centrales (facteur de hausse) d'autre part. C'est notamment au cœur de l'été que ces derniers ont tenu un discours particulièrement volontariste, renforçant nettement les attentes en matière de relèvement des taux directeurs. L'ultime rebond observé en décembre fut imputable à la révision des prévisions d'inflation, avec un horizon de retour à la cible de 2% de dérive annuelle des prix décalé à 2025. Et sur les premiers jours de 2023, le mouvement s'inverse à nouveau, les chiffres de l'inflation de décembre plus modérés que prévu enclenchant un mouvement de repli dans l'espoir

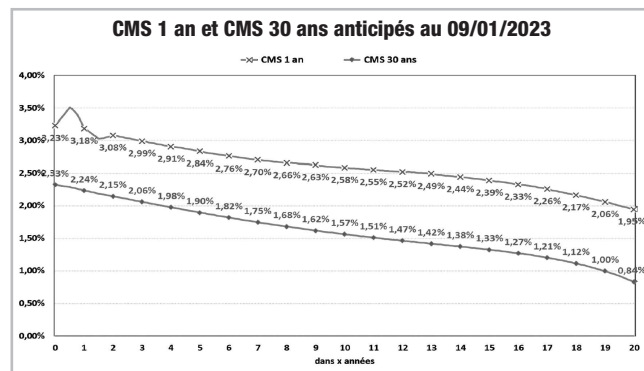


que « colombes » de la BCE en tirent arguments pour modérer l'ardeur des « faucons » lors des prochaines réunions de l'Institution de Francfort.

Comme évoqué précédemment, les anticipations de marchés ont une forme très particulière en ce début 2023 : les taux monétaires sont supposés prendre encore de 100 à 150 points de base compte tenu du combat mené par les autorités de politique monétaire contre l'inflation, avant de refluer dans l'hypothèse d'un environnement économique récessif.

Cela se traduit par une franche inversion de la courbe des taux, autrement dit des rendements inversement proportionnels à la maturité. Contrairement à la situation classique, on emprunte moins cher si on emprunte moins long (cf la courbe des taux fixes accessibles aux collectivités dans la partie « financement du secteur public local » de ce numéro).

Cette inversion est supposée approcher les 120 points de base autour de la mi-2023, moment où la distorsion entre les index monétaires et les taux longs sera maximale. Elle est aussi supposée se stabiliser autour d'une centaine de points de base sur la vingtaine d'années suivantes, ce qui sur le plan économique est une franche aberration. A terme la courbe se repentifiera, mais reste à savoir si ce sera par la baisse des taux courts (si l'inflation fléchit) ou la hausse des taux longs (si l'inflation perdure)...



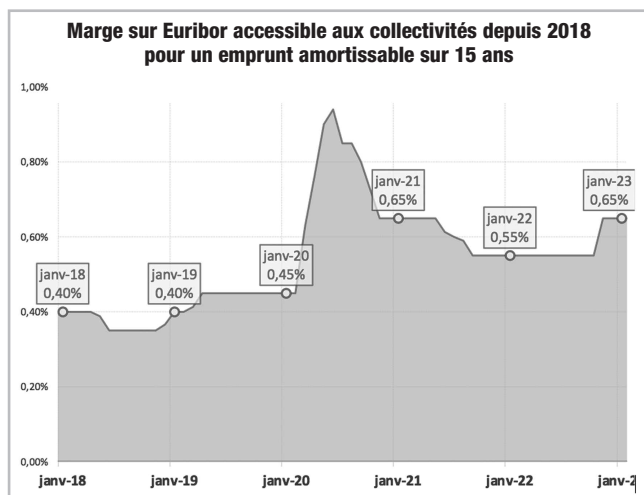
Dans tous les cas, mieux vaut ne pas « acheter » ces anticipations en sortant, en ce moment, des quelques produits de pente encore en place, même si les taux générés par ces structures sont ponctuellement douloureux...

Retour aux fondamentaux de la gestion de dette en 2023 : minimiser la trésorerie oisive et rechercher un équilibre plus classique entre fixe et indexé

La situation très particulière qui a prévalu sur la période 2019 - 2021, avec des taux fixes accessibles au monde local en moyenne au voisinage de 0,50 %, a logiquement conduit les gestionnaires de dette à laisser de côté deux des principes fondamentaux de la gestion de dette en collectivité : la minimisation de la trésorerie (l'encaisse oisive étant quasi-gratuite, et parfois même rémunérée !) et l'équilibre entre compartiments fixe et indexé (le risque de baisse des taux étant devenu quasi-nul). Il faut faire volte-face sur ces deux axiomes et revenir au classicisme, maintenant que les emprunts à taux fixe voisinent 3,50 %, mais des habitudes et des réflexes ont été pris, dont il n'est pas facile de se défaire.

L'envol des taux d'intérêt (1) : tendance haussière sur les marges

Une pression sur les marges a été ressentie lors des consultations de la fin 2022, avant tout marquées par la grande disparité des propositions et du positionnement des prêteurs. Deux ou trois grandes banques de réseau ont ainsi mis en œuvre un relèvement assez brutal de leurs marges de financement, pouvant atteindre une centaine de points de base, quand d'autres grands prêteurs de référence du monde local conservaient les marges qui avaient prévalu sur la première partie de l'année. Globalement cela conduit à intégrer une légère hausse dans la marge de marché accessible aux collectivités en la positionnant autour de 65 pb sur Euribor 3 mois ou sur le swap de cet index, pour les offres performantes.

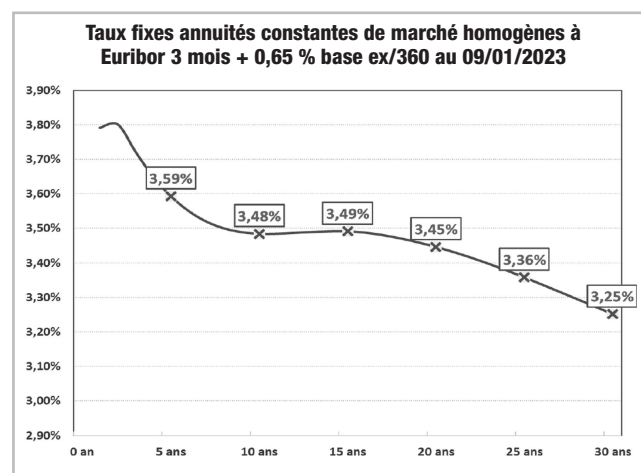


Il n'y a pas d'explication claire au choix des prêteurs qui renchérissent leurs marges, si ce n'est qu'ils donnent manifestement la priorité à d'autres secteurs économiques que le monde local. La quasi-disparition des marges arrières que procuraient aux prêteurs la pratique du floor à zéro sur des index anticipés comme durablement négatifs a très vraisemblablement joué un rôle dans cet arbitrage.

Dans ce marché, l'Agence France Locale (AFL) se démarque sensiblement, avec des marges sur index plutôt voisines de 35-40 pb (mais accessible uniquement à qui a supporté le

ticket d'entrée), et la BEI encore davantage, avec des marges voisines de 15-20 pb (mais encore faut-il que les dossiers financés y soient éligibles).

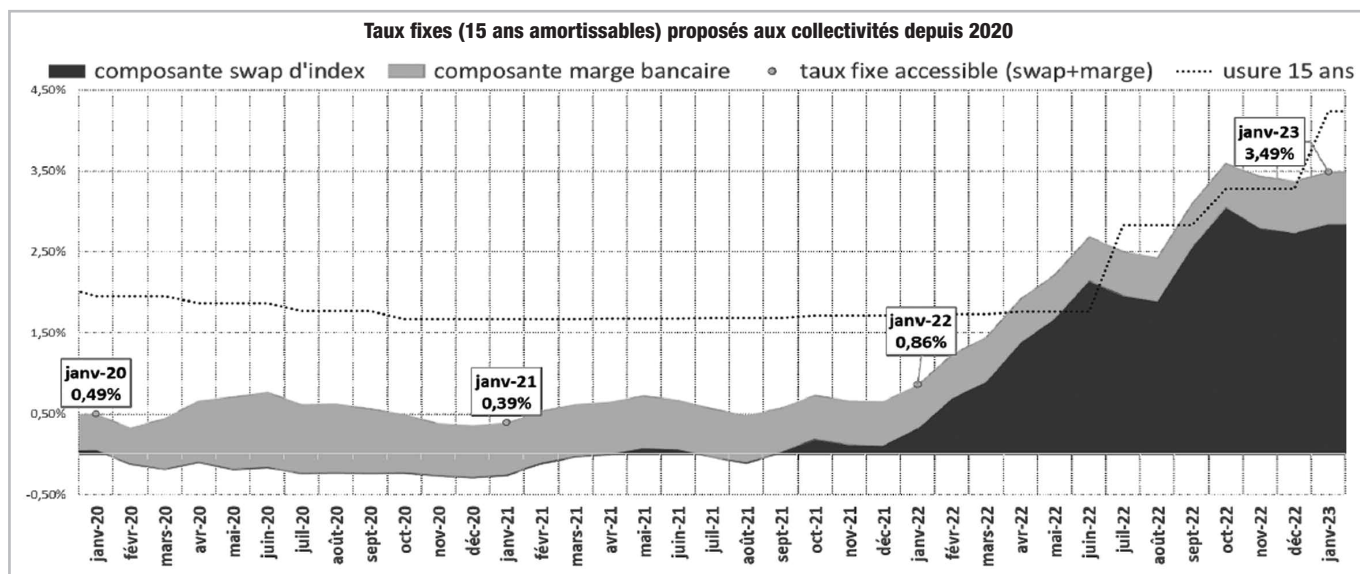
La marge de marché de 65 pb positionne désormais le taux fixe 15 ans amortissable autour de 3,50 %. A vrai dire toutes les maturités sont dans les parages de ce niveau : l'inversion de la pente évoquée supra conduit à une composante « swap d'index » des taux fixes déclinante avec la maturité. Ce déclin est compensé par le renchérissement de marge qui accompagne l'allongement des durées d'emprunt (peu ou prou 1 pb par année de profil amortissable supplémentaire).



L'envol des taux d'intérêt (2) : translation de 300 pb de la courbe des taux

Ces niveaux de taux fixe ne sont désormais plus du tout contraints par la réglementation sur l'usure. Cela fait désormais environ un trimestre que les taux fixes sont stabilisés autour de 3,50 %, soit peu ou prou 300 pb au-dessus de leur niveau du début 2022. La remontée a été tellement brutale qu'elle a conduit sur une partie de l'année à ce que les taux de marché se positionnent au-dessus des taux de l'usure, pourtant supposés les excéder d'un tiers.

Avec la stabilisation des derniers mois, cet effet a pu s'estomper. La mise à jour des taux de l'usure au 1^{er} janvier 2023 a ainsi permis de les voir rebondir très nettement



au-dessus des taux de marché, le taux de l'usure applicable pour les emprunts d'une durée comprise entre 10 et 20 ans étant par exemple porté de 3,28 % à 4,24 %.

Cela ne signifie pas pour autant qu'il faut se jeter sur les taux fixes. Au contraire même, pour ceux dont l'encours en regorge. La période est plutôt propice à un rééquilibrage et à prioriser l'indexé pour les nouveaux encours.

C'est en effet à l'aune de l'encours pris dans sa totalité qu'il faut apprécier l'exposition au risque de taux de la collectivité :

- L'attitude la plus neutre (= la moins spéculative, si l'on définit la spéculation comme une contestation des équilibres prévalant sur un marché donné) consiste à considérer la courbe des anticipations comme la donnée disponible la plus pertinente et donc à positionner l'encours à 50 % à taux fixe (protection contre une hausse future supérieure à celle que retracent déjà les anticipations) et à 50 % à taux indexé (protection contre une baisse des taux ou une hausse moindre que celle contenue dans les anticipations).

- En effet, se maintenir à 80 % à taux fixe comme la plupart des collectivités aujourd'hui revient à tabler sur le fait que les anticipations de marché seront déjouées à la hausse... Un tel pari était peu risqué quand les taux d'emprunt étaient quasi-nuls, mais il paraît bien téméraire aujourd'hui qu'ils sont remontés à 3,50 %...

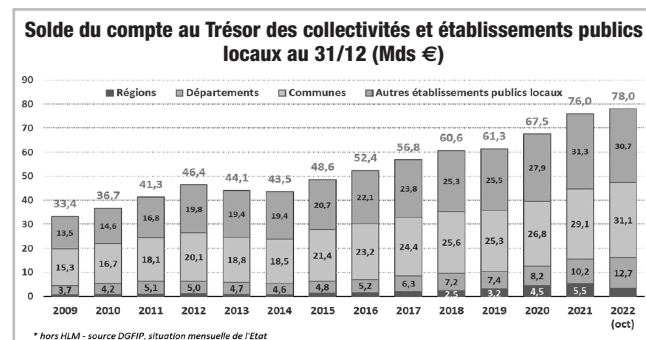
- Le coût de réorientation de l'encours est également à considérer dans l'équation et peut justifier une mise en œuvre progressive. Mais au moins sur les nouvelles entrées dans l'encours, le potentiel de rééquilibrage doit être exploité lorsque les marges offertes en fixe et en indexé sont équivalentes.

Minimiser les encaisses oisives redevient urgent

En matière de prêts aux collectivités, l'année 2022 aura été étonnante : l'inflation a pesé sur l'épargne et a renchéri les coûts d'investissement, renforçant le besoin de financement, cependant que la remontée très franche des taux d'intérêt incitait les collectivités à consommer enfin le fonds de roulement pléthorique accumulé ces dernières années.

Force est cependant de constater que les encaisses oisives risquent pourtant de gonfler encore en 2022 : à fin octobre, l'encours des collectivités au Trésor s'établissait à 78 Mds €, contre 74 Mds € un an plus tôt (et 76 Mds € fin 2021)... Seul évolution notable sur 2022 : la très forte baisse des disponibilités des Régions, signe de la fin des émissions permanentes de NEU-CP, indépendamment des besoins. Ceux-ci ne sont désormais plus rémunérateurs, et n'ont donc vocation à être appelés qu'en cas de réel besoin de financement. Cependant une hausse très marquée des encours départementaux (traduction de la bonne surprise des DMTO ?) compense à elle seule cet effet.

Maintenant que les encaisses disponibles retrouvent un coût marginal de 3-4%, il redevient impératif de consommer les disponibilités avant de souscrire de nouveaux emprunts, voire



de s'interroger, pour ceux qui cumulent encours et trésorerie, sur l'horizon de résorption de cette trésorerie.

Nombre de ceux qui ont emmagasiné des ressources quasi-gratuites ces dernières années détiennent à la fois de la dette et de la trésorerie, et questionnent la pertinence de mettre en œuvre des remboursements anticipés sur les indexés dont les intérêts redeviennent significatifs, quitte à assumer une indemnité de remboursement anticipé. Rappelons que ces derniers doivent être évalués au regard de :

- l'économie ou le surcoût d'intérêts qui résulterait d'un nouvel emprunt aux conditions du marché...

- ...net de l'indemnité de remboursement anticipé applicable contractuellement
- et net l'économie des intérêts économisés si le refinancement peut être différé, le temps d'assécher la trésorerie disponible

Cela fait beaucoup d'inconnues qui sont autant de raisons de surseoir, et de fait beaucoup sursoient : difficile d'évaluer l'horizon de temps sur lequel le refinancement pourra être différé. Et plus difficile encore d'évaluer les conditions de marge qui prévaudront alors : prédire la marge attendue pour une consultation immédiate est déjà difficile, et c'est encore plus acrobatique pour un refinancement à intervenir dans quelques années. Mais si la trésorerie est pléthorique et/ou les marges en place élevées et/ou l'indemnité faible ou nulle, le jeu en vaut la chandelle.

L'introduction de critères environnementaux dans le cahier des charges des consultations

Au risque d'enfoncer une porte ouverte, la mise en concurrence de plusieurs établissements constitue la règle de base, qui devrait d'ailleurs ne souffrir aucune exception, que ce soit lors de la mobilisation d'emprunts nouveaux (où elle est généralement appliquée de façon scrupuleuse) ou de réaménagements de lignes en place (où elle peut malheureusement souffrir quelques exceptions, les banques se montrant parfois un peu pressantes dans les propositions spontanées - non dénuées d'arrière-pensées - qu'elles adressent aux collectivités). Le cahier des charges adressé aux établissements consultés doit lui-même être rédigé avec soin, afin d'y faire apparaître :

- l'ensemble des paramètres qui serviront à calculer la marge

réelle (par opposition à la marge faciale, affichée par la banque dans les documents transmis à la collectivité) : périodicité du taux ou des index proposés, profil d'amortissement, base de calcul des intérêts, coûts annexes (frais de dossier...), présence d'un floor sur index et modalités de calcul le cas échéant ;

- également les autres critères de comparaison, qui concernent principalement la souplesse offerte en phase de mobilisation (calendrier de tirage, option revolving éventuelle, ...) et les conditions de remboursement anticipé.

Certaines collectivités vont même plus loin en introduisant dans leur cahier des charges des critères de nature éthique ou environnementale, parfois présentés sous la forme d'un questionnaire identifiant les engagements pris par le prêteur en faveur de la transition énergétique (financement de projets sélectionnés en ce sens, réduction de son propre bilan carbone, etc.) ou en matière de responsabilité sociale (promotion de l'égalité homme/femme, implantation ou non de certaines activités dans des Etats non coopératifs).

Cette démarche se situe dans le prolongement d'évolutions apparues ces dernières années :

- d'une part l'apparition « d'emprunts verts », affectés au financement de projets ciblés vers la protection de l'environnement (peut-être parfois un peu limités à une logique d'affichage...) ;
- d'autre part l'émergence de nouveaux acteurs mettant en avant ce type de considération, tels que la plateforme coopérative de la Nef.

Pour le gestionnaire de dette, il faut veiller à ce que ces critères extra-financiers pèsent (sinon autant s'en passer) mais à ce qu'ils altèrent le moins possible la performance des offres...

Statistiques

	taux/cours constatés				taux/cours anticipés *		
	octobre 2022	novembre 2022	décembre 2022	janvier 2023	avril 2023	juillet 2023	octobre 2023
Euribor 1 mois	0,94%	1,42%	1,73%	1,88%	2,89%	3,41%	3,21%
Euribor 3 mois	1,44%	1,83%	2,07%	2,19%	3,30%	3,45%	3,47%
Euribor 6 mois	2,00%	2,32%	2,57%	2,76%	3,37%	3,61%	3,52%
Euribor 12 mois	2,62%	2,83%	3,03%	3,32%	3,35%	3,37%	3,36%
T4M	-0,49%	-0,49%	-0,49%	-0,49%	2,82%	3,33%	3,42%
TAM	-0,49%	-0,49%	-0,49%	-0,49%	0,79%	1,73%	2,57%
CMS 10	3,12%	2,85%	2,80%	2,97%	2,91%	2,90%	2,88%
TEC10	2,75%	2,58%	2,62%	2,88%	2,75%	2,76%	2,77%
taux fixe 15 ans**	3,04%	2,79%	2,73%	2,84%	2,87%	2,85%	2,83%
taux fixe 20 ans**	3,03%	2,78%	2,68%	2,88%	2,82%	2,81%	2,78%
€ contre \$	0,98	1,02	1,06	1,06	1,08	1,08	1,09
€ contre CHF	0,98	0,98	0,99	0,99	0,98	0,97	0,97

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

** hors marge bancaire, voisine de 0,65% en janvier 2023 / trimestriel échéances constantes ex/ex

La norme 18 du CNoCP « Les contrats concourant à la réalisation d'un service public »

Le Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) a adopté le 18 octobre 2022 l'avis relatif à la norme 18 sur la comptabilisation des contrats concourant à la réalisation d'un service public ⁽¹⁾. Cette nouvelle norme complète le Recueil des normes comptables pour les entités publiques locales ⁽²⁾ sur le traitement comptable des biens utilisés pour permettre à une entité publique locale de rendre des services publics aux usagers.

Le Conseil de normalisation des comptes publics est d'avis que cette norme soit applicable à compter du 1^{er} janvier 2025 (exercice clos le 31 décembre 2025).

Seules les dispositions normatives seront reprises dans la présente chronique.

Définition

L'entité publique locale peut conclure avec des tiers des contrats concourant à la réalisation d'un service public contrôlé par l'entité publique locale ⁽³⁾.

La réalisation du service public par le tiers s'effectue généralement par l'apport, la construction ou l'acquisition d'un bien, objet du contrat. Dans certains cas, le contrat vise la réalisation d'un service public sur la base de l'utilisation d'un bien déjà contrôlé par l'entité publique locale.

Au sens de cette norme, un bien, objet d'un contrat concourant à la réalisation d'un service public, correspond à un ensemble cohérent ⁽⁴⁾ défini par le contrat.

La norme s'applique aux actifs, passifs et autres éléments comptables liés aux clauses de ces contrats.

Evaluation ⁽⁵⁾

• Evaluation du bien lors de la comptabilisation initiale

Le bien est comptabilisé à son coût lors de la comptabilisation initiale.

Ce coût peut comprendre non seulement les coûts externes encourus par le tiers, tels que les montants payés aux

entreprises de construction ou aux industriels qui ont livré des biens, mais également des coûts internes encourus par ce tiers, tels que les frais du personnel dédié au projet, et les frais financiers intercalaires.

Au cas particulier des contrats concourant à la réalisation d'un service public, l'entité publique locale n'est pas tenue par son choix d'incorporer ou non les frais financiers intercalaires dans la détermination du coût d'acquisition ou de production du bien ⁽⁶⁾.

Les marchés de partenariat doivent notamment mentionner les coûts d'investissement, en vertu de l'article R 2213-1 du code de la commande publique ⁽⁷⁾. En l'absence de cette information, le bien est inscrit à l'actif pour la somme des flux financiers actualisés correspondant aux amortissements du capital emprunté dans l'hypothèse où l'entité publique locale apporte une contribution essentielle au financement du bien.

• Evaluation du bien à la date de clôture

Un bien objet d'un contrat concourant à la réalisation d'un service public est évalué à la date de clôture selon les mêmes méthodes d'évaluation que celles appliquées à une immobilisation de sa catégorie ne faisant pas l'objet d'un tel contrat, telles que précisées dans la norme 6 « Les immobilisations corporelles ».

L'évaluation du bien tient compte des éventuelles clauses contractuelles prévoyant que le tiers entretient régulièrement le bien ou qu'il le remet à l'entité publique locale à la fin du contrat avec un niveau de service équivalent à celui de début du contrat. Ces clauses justifient l'absence d'amortissement et/ou de dépréciation dans les comptes de l'entité publique locale.

Comptabilisation du bien

Le bien défini au contrat figure parmi les actifs de l'entité publique locale lorsque :

- il est contrôlé par l'entité publique locale ;
- son coût ou sa valeur peut être évalué avec une fiabilité suffisante.

(1) Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) - Avis n° 2022-07 du 18 octobre 2022 relatif à la norme 18 « Les contrats concourant à la réalisation d'un service public » du Recueil des normes comptables pour les entités publiques locales. Le texte de l'avis peut être téléchargé à l'adresse : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cnocp/avis/avis_CNOCP/2022/Avis_2022_07_Norme_18_Recueil_SPL.pdf?v=1668503550

(2) Mis à jour en octobre 2022, le recueil des normes comptables pour les entités publiques locales peut être consulté à l'adresse : <https://www.economie.gouv.fr/cnocp/recueil-normes-comptables-entites-publiques-locales>

(3) Bien que le champ d'application de la norme ne vise pas des modèles juridiques particuliers, la norme englobe notamment dans son champ d'application les biens apportés, construits, acquis ou financés dans le cadre de marchés de partenariat ou de contrats de concession, dont les délégations de service public.

(4) Un ensemble cohérent est un ensemble fonctionnel regroupant l'ensemble des éléments de toute nature (ouvrages, installations, matériels...) nécessaires ou utiles à l'exécution du service par le tiers conformément aux termes du contrat.

(5) Contrairement au plan des dispositions normatives, il a été jugé plus judicieux de placer l'évaluation avant la comptabilisation rendue possible en cas d'évaluation préalable.

(6) Cf. norme 6 « Les immobilisations corporelles », paragraphes 2.2.3 « Comptabilisation des coûts d'emprunt » et 3.1.1.

(7) « Notamment les coûts d'étude et de conception, les coûts de construction, les coûts annexes à la construction et les frais financiers intercalaires »

• Critères du contrôle

La maîtrise des conditions d'utilisation du bien, du potentiel de service et/ou des avantages économiques futurs dérivés de cette utilisation caractérise le contrôle.

La vérification du contrôle par l'entité publique locale d'un bien objet d'un contrat concourant à la réalisation d'un service public peut utilement s'appuyer sur les indicateurs de contrôle suivants :

- l'impossibilité pour le tiers de vendre ou de donner en garantie le bien ;
- l'occupation du domaine public ;
- la détermination des caractéristiques du bien par l'entité publique locale ;
- la détermination des modalités de la gestion du service public principalement par l'entité publique locale ;
- l'encadrement du revenu tiré par le tiers du bien ;
- le transfert à l'entité publique locale, par le tiers, des droits et obligations conférés par le contrat sur le bien, lorsque le contrat arrive à son terme ;
- la faculté de résiliation anticipée à la main de l'entité publique locale.

Il n'est pas nécessaire que tous ces indicateurs soient réunis pour que le contrôle de l'entité publique locale soit établi.

Le fait que l'entité publique locale supporte les risques et charges et bénéficie des avantages afférents à la détention du bien constitue une présomption de l'existence du contrôle.

La comptabilisation du bien intervient à la date du transfert du contrôle qui correspond généralement à la date du transfert des risques et avantages afférents à la détention du bien.

• Fiabilité de l'évaluation

La comptabilisation d'une immobilisation contrôlée s'effectue sous réserve que son coût ou sa valeur puisse être évaluée avec une fiabilité suffisante. À défaut, la comptabilisation de ce bien est reportée au moment où l'entité publique locale évalue son coût de manière fiable.

• Equipement en cours de construction

Le contrôle d'un bien en cours de construction est déterminé en se fondant sur les critères et indicateurs permettant de qualifier ce contrôle tel que définis supra.

Lorsque le coût des travaux du bien en cours de construction ne peut pas être déterminé de façon fiable, la comptabilisation de ce bien intervient lorsque l'entité publique locale est en mesure d'en établir le coût avec fiabilité. Ce report peut conduire à ne comptabiliser le bien qu'au moment où il est mis en service.

Contrepartie comptable du coût initial du bien

• Sommes à verser par l'entité publique locale au titre du financement du bien

Les sommes à verser par l'entité publique locale au titre du financement du bien sont comptabilisées dans ses comptes en dette financière. Elle est comptabilisée pour le montant du capital exprimé dans le contrat ou, à défaut, pour la valeur actualisée des sommes à verser par l'entité publique locale au titre du financement du bien.

• Différence éventuelle entre le coût initial du bien et des sommes à verser au titre de son financement

La différence entre le coût du bien et le montant initial de la dette de l'entité publique locale au titre du financement du bien est inscrite en fonds propres.

Dans les cas où un amortissement ou une dépréciation du bien engendre une charge en compte de résultat de l'exercice, si la contrepartie comptable du bien a été partiellement ou totalement comptabilisée en fonds propres, le montant initialement comptabilisé en fonds propres fait l'objet d'une reprise au compte de résultat. Le montant repris est égal à la charge constatée sur le bien, ajusté le cas échéant du rapport entre le montant initialement porté en fonds propres et le coût initial du bien.

Comptabilisation des autres éléments liés aux clauses du contrat

• Sommes à verser par l'entité publique locale, autres que celles liées au financement du bien

Lorsque les contrats prévoient que l'entité publique locale prend à sa charge, ab initio ou pendant la durée du contrat, des sommes sans lien direct avec l'élaboration ou l'acquisition du bien, celles-ci sont comptabilisées pour la partie rattachable à l'exercice, selon les dispositions de la norme 2 « Les charges »⁽⁸⁾.

Les autres dettes non financières sont évaluées selon les dispositions de la norme 12 « Les passifs non financiers ».

• Sommes perçues par l'entité publique locale

Les sommes perçues par l'entité publique locale en vertu du contrat sont comptabilisées en produits au compte de résultat de l'exercice de manière linéaire sur la durée du contrat.

Si une partie de ces revenus dépend de critères de performance définis au contrat, cette part est enregistrée dans les résultats de la période au titre de laquelle la performance a été réalisée dès que l'entité publique locale en a connaissance.

• Indemnité versée par l'entité publique locale en cas de résiliation anticipée du contrat à son initiative

En cas de résiliation anticipée du contrat par l'entité publique

(8) Il s'agit notamment des sommes à verser par l'organisme au titre des redevances de fonctionnement ou les « charges d'intérêts » constituant des redevances de financement.

locale, l'indemnité versée par l'entité publique locale constitue une charge.

Comptabilisation et évaluation lors de la sortie du bilan

Une immobilisation corporelle doit être sortie du bilan lorsque l'entité publique locale n'en a plus le contrôle ou lorsque l'actif est hors d'usage de façon permanente et que l'on n'attend plus d'avantages économiques ou de potentiel de service de ce bien. Les dispositions normatives générales de la norme 6 « Les immobilisations corporelles » s'appliquent.

Présentation

L'information donnée par les états financiers (bilan, compte de résultat et annexe) distingue les deux natures de contrats suivantes :

- (i) contrats donnant l'accès des biens au tiers en vue de la fourniture d'un service public et
- (ii) (ii) contrats qui ont principalement une fonction de financement pour l'entité publique locale.

Les actifs et les passifs provenant du contrat concourant à la réalisation d'un service public sont présentés séparément au sein des postes du bilan. Ils font l'objet de développements dans l'annexe.

Informations à fournir dans l'annexe

• Informations sur les méthodes comptables

L'annexe fait état des méthodes suivies pour comptabiliser les actifs et les passifs provenant des contrats concourant à la réalisation d'un service public, notamment en matière de détermination du coût d'entrée et d'amortissement. Il est précisé selon quelle méthode les obligations d'entretien à la charge des tiers sont prises en considération pour estimer les durées d'utilisation des biens.

• Informations sur les données comptables

Les informations fournies sur les éléments provenant des contrats concourant à la réalisation d'un service public sont *a minima* celles qui seraient requises si ces éléments ne provenaient pas de ces contrats.

Dans la mesure où des lignes distinctes sont utilisées pour identifier les immobilisations provenant de ces contrats, les tableaux de variation des valeurs brutes et des amortissements font état de ces lignes au même titre que les autres catégories d'immobilisations.

L'information donnée en annexe mentionne les variations spécifiques telles que la remise à des cocontractants de biens précédemment gérés directement par l'entité publique locale, la reprise sous gestion directe de l'entité publique locale de biens précédemment sous contrat.

Les informations concernant les dettes financières provenant de ces contrats sont de même nature que celles requises

pour les autres catégories de dettes financières. Elles peuvent dès lors inclure l'échéancier des dettes, la nature des taux d'intérêt (fixe, variable), les clauses de déchéance du terme, etc.

L'information sur la variation des fonds propres entre l'ouverture et la clôture de l'exercice est également précisée.

L'information relative aux montants éventuellement provisionnés à la date de clôture de l'exercice au titre de ces contrats, notamment ceux relatifs aux ruptures anticipées des contrats, est fournie conformément aux dispositions de la norme 12 « Les passifs non financiers ».

• Autres informations

L'entité publique locale :

- ventile selon les échéances des contrats la valeur nette comptable des biens à la clôture de l'exercice ;
- indique les contrats conclus pour lesquels les investissements correspondants n'ont pas encore été reflétés à son bilan en application des dispositions prévues aux paragraphes 2.2. Fiabilité de l'évaluation et 2.3. Équipements en cours de construction ;
- mentionne les dettes financières qui résulteront des contrats conclus et pour lesquels les investissements ne sont pas encore inscrits à son bilan ainsi que les augmentations des fonds propres qui proviendront de la réalisation des investissements ;
- indique les montants autres que ceux liés aux dettes financières qui seront dus par lui sur la durée résiduelle des contrats ;
- indique la valeur comptable dans ses comptes, à la date de clôture de l'exercice, des biens pour lesquels le tiers est tenu d'une obligation de maintien en bon état ;
- indique les indemnités et autres montants qu'il aura à payer à l'issue des contrats lors de la reprise des biens ;
- décrit les modalités de fixation des indemnités qui seraient à sa charge en cas de ruptures anticipées des contrats à son initiative ;
- indique pour les concessions terminées l'absence de nouveau contrat de concession.

Contrôle de légalité et contrôle des actes budgétaires en préfecture

Le contrôle de légalité des actes réglementaires et des actes budgétaires constitue une mission du préfet prévue par la Constitution. Il permet au représentant de l'État de détecter les irrégularités dans les actes et budgets des collectivités et d'y mettre fin rapidement. Ce contrôle est essentiel pour préserver l'égalité de tous devant la loi, assurer la bonne application des réformes décidées par le Parlement et le Gouvernement et prévenir les atteintes à la probité au niveau local.

Or, l'érosion des moyens humains en préfecture affecte fortement ce secteur pourtant considéré comme prioritaire. L'administration centrale peine à assumer son rôle d'animation et les outils informatiques qu'elle développe sont décevants. Il en résulte que la mission constitutionnelle des préfets voit sa portée sensiblement amoindrie, alors que les enjeux juridiques et financiers des collectivités sont importants : la qualité du contrôle de légalité est variable selon les départements tandis que le contrôle budgétaire est en difficulté quasi partout ⁽¹⁾.

Une mission constitutionnelle essentielle à la sauvegarde de l'intérêt général et à l'égalité de tous devant la loi

Le contrôle de légalité des actes réglementaires et le contrôle des actes budgétaires constituent l'une des rares missions confiées directement par l'article 72 de la Constitution au préfet de département. En pratique, les collectivités locales doivent transmettre leurs actes au préfet de département qui en contrôle la légalité a posteriori. Ces modalités établies en 1982, lors de l'acte I de décentralisation, ont succédé à la tutelle qui était un contrôle s'exerçant a priori, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de l'acte. Si le représentant de l'État détecte une possible irrégularité, il peut avoir recours à des outils précontentieux (recours gracieux) pour encourager la collectivité à modifier son acte. Il peut également attaquer l'acte, soit en le déférant au tribunal administratif (acte réglementaire), soit en saisissant la chambre régionale des comptes (acte budgétaire).

En 2021, les préfectures ont été destinataires de 6,12 millions d'actes réglementaires et 288 000 actes budgétaires. Chaque année, entre 14 000 et 27 000 recours gracieux sont adressés aux collectivités. En 2021, 754 déférés ont été formés devant les tribunaux administratifs tandis que les chambres régionales des comptes ont été saisies à 148 reprises.

Ces deux contrôles sont utiles à plusieurs titres. En premier lieu, ils contribuent à préserver l'égalité de tous devant la loi et à prévenir les irrégularités commises au niveau local. L'expertise des services préfectoraux bénéficie aux collectivités locales, demandeuses de conseils juridiques, notamment les plus petites d'entre elles. Ces contrôles améliorent ainsi la sécurité juridique des actes des collectivités territoriales. Enfin, ces contrôles garantissent la bonne mise en œuvre des réformes engagées par l'État, à l'heure où les collectivités prennent part à de nombreuses politiques publiques.

Le contrôle de légalité et le contrôle des actes budgétaires

(1) Cour des comptes - Contrôle de légalité et contrôle des actes budgétaires en préfecture. Les observations définitives ont été publiées le 24 novembre 2022 à l'adresse : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/6224266>

constituent l'un des outils les plus rapides et les moins coûteux permettant de faire appliquer le droit. Ils sont assurés par environ 1 400 agents, à titre principal en préfecture, en direction départementale des territoires et, dans une moindre proportion, en direction départementale des finances publiques. Représentant un montant annuel inférieur à 100 M€, le coût de cette politique publique est très limité au regard de ses enjeux budgétaires et légaux. Loin des propositions visant à supprimer ces contrôles considérés comme obsolètes, il est au contraire essentiel de conforter cette mission constitutionnelle.

Une érosion des moyens humains devenue intenable

Le contrôle administratif est aujourd'hui en difficulté du fait d'un effet de ciseau entre la croissance des actes reçus chaque année (+ 22 % sur six ans) et l'érosion des moyens humains.

Après avoir connu une baisse de près de 30 % entre 2011 et 2014, les effectifs du contrôle de légalité sont restés stables tandis que ceux affectés au contrôle des actes budgétaires ont continué à décroître (- 13 % entre 2015 et 2021). Aujourd'hui, un tiers des préfectures consacre moins de six agents au contrôle de légalité, tandis que 37 préfectures affectent moins de deux équivalents temps plein au contrôle budgétaire. La situation est devenue intenable dans de nombreux départements.

Le « Plan Préfectures Nouvelle Génération » (PPNG), déployé en 2016, faisait pourtant du contrôle de légalité et des actes budgétaires l'une des quatre missions prioritaires des préfectures, dont il visait à renforcer et à professionnaliser les effectifs. Aucun de ses objectifs n'a été atteint, du fait de schémas d'emplois s'avérant irréalistes, de la concurrence d'autres priorités (dont l'immigration) et d'une absence de pilotage de la masse salariale par l'administration centrale du ministère de l'intérieur.

Cette politique publique apparaît comme atrophée du fait de l'attrition de ses moyens et de l'absence de réformes effectives. Malgré un turn over réduit, les services de contrôle souffrent de nombreuses vacances de postes et d'une attractivité faible, à l'origine d'une perte de compétences juridiques, même si le système de formation s'est renforcé depuis 2016.

Un contrôle dont la qualité n'est plus suffisante au regard des obligations constitutionnelles de l'État

La qualité du contrôle de légalité est hétérogène en fonction des territoires, tandis que le contrôle budgétaire est en grande difficulté dans la quasi-totalité des préfectures de France métropolitaine. Dès lors, une partie des contrôles réalisés sont superficiels ou interviennent trop tardivement, ce qui affaiblit la portée de la mission constitutionnelle des préfets. Dans certaines préfectures, des priorités nationales ne sont plus contrôlées, faute d'expertise. En parallèle, les ministères ont tendance à se retirer de plus en plus de leurs missions de contrôle de légalité et des actes budgétaires, pour reporter leur charge sur les services territoriaux du seul ministère de l'intérieur. Or, le contrôle de légalité fait face à de nouveaux enjeux, notamment en matière de protection de l'environnement et d'interventions économiques des collectivités territoriales, pour lesquels l'expertise du ministère de l'intérieur est moindre. À ressources humaines équivalentes, la charge de travail a donc augmenté.

Toutefois, le contrôle administratif continue d'agir comme un outil de dissuasion efficace, qui incite les collectivités territoriales à sécuriser spontanément leurs actes réglementaires et budgétaires. Dans la grande majorité des cas, l'intervention précontentieuse des préfectures est suivie d'effets, 60 % des recours gracieux formulés par le représentant de l'État donnant lieu à retrait ou réformation de l'acte litigieux.

Néanmoins, comme cela a déjà été le cas en 2016, la Cour constate une frilosité à utiliser l'outil contentieux (le déferé ou la saisine de la CRC) face à une collectivité refusant de donner suite au recours gracieux, en particulier quand il s'agit d'une grande collectivité. La logique croissante de la contractualisation de l'État avec les collectivités territoriales crée parfois une dissonance entre la mission de contrôle de la préfecture et la logique partenariale État - collectivités. Près de 38 % des actes irréguliers détectés par le contrôle de légalité et signalés par un recours gracieux ne sont ni retirés, ni déferés pour autant. Pour le contrôle budgétaire, moins de 10 % des irrégularités relevées par les services donnent lieu à une saisine de la CRC.

L'appui au réseau : seul progrès significatif depuis 2016

Cette fragilité a déjà été relevée par la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2016. Quasiment aucune de ses recommandations n'a été mise en œuvre, tandis que les mêmes difficultés continuent d'être observées, parfois dans les mêmes préfectures.

Exception à relever, la DGCL a développé avec succès son offre d'appui aux préfectures. Véritable tête de réseau, le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL), constitué de 22 agents, permet d'épauler efficacement les préfectures lorsque des difficultés d'analyse juridique ou budgétaire apparaissent. La réduction progressive du nombre de saisines du PIACL devrait permettre d'élargir encore son mandat et multiplier ses missions d'appui, en matière de formation, de

veille juridique et de conduite des contrôles. L'offre de formation a été, par ailleurs, consolidée sur la période, permettant d'offrir à l'ensemble des agents des modules facilitant la prise de poste, et une documentation juridique dense et régulièrement actualisée.

Une administration centrale qui anime trop peu son réseau territorial

Malgré ses progrès en matière d'appui au réseau, la DGCL peine à assumer son rôle d'animation. Les indicateurs de performance, pourtant très nombreux, ne sont presque jamais exploités, si bien que des dysfonctionnements persistent localement sans qu'elle n'agisse.

La masse salariale dédiée au contrôle de légalité et des actes budgétaires n'est pas plus pilotée par la Direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT), préférant attribuer une complète autonomie aux préfets de région, qui eux-mêmes n'organisent aucun dialogue de gestion pour identifier et combler les lacunes de personnels sur leur ressort.

Le ministère de la transition écologique comme la DGFIP n'ont aucune visibilité sur la participation de leurs réseaux respectifs à cette mission. Les préfectures de département se trouvent donc seules pour résoudre les difficultés de personnels qu'elles rencontrent.

Le taux de dématérialisation a fortement crû depuis 2014 : 73 % des actes réglementaires et 50 % des actes budgétaires sont désormais télétransmis aux préfectures. Néanmoins, les logiciels Actes et Actes budgétaires constituent toujours une cause d'irritation importante pour les agents contrôleurs, du fait d'une mauvaise ergonomie et d'une faible flexibilité, aggravées par un manque de formation sur ses fonctionnalités. Les deux applications sont seulement utilisées comme des leviers de transmission d'actes, malgré un coût de plus de 4 M€ sur 4 ans. Cela s'explique par une conduite de projets défectueuse de la DGCL.

Trois axes pour revivifier le contrôle de légalité et des actes budgétaires

La Cour des comptes formule trois axes de recommandations pour donner toute sa portée à cette mission constitutionnelle.

Il convient dans un premier temps de renforcer et de professionnaliser les services de contrôle en préfecture. Cela doit passer par une augmentation des moyens humains, selon un besoin évalué par la Cour à 190 postes, effort tout à fait réalisable pour le ministère de l'intérieur qui prévoit une hausse de son budget de 1,3 Md€ en 2023. Ces agents doivent également être mieux formés, en accélérant le déploiement en cours de formation de perfectionnement.

En parallèle, l'offre de soutien au réseau des administrations territoriales de l'État peut encore s'accroître, via l'expérimentation de plateformes régionales d'appui et un élargissement du mandat du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité.

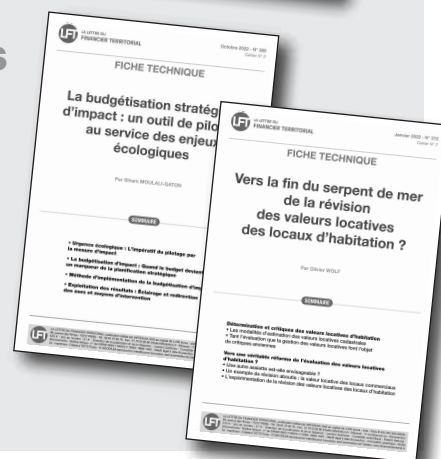
Les systèmes d'information Actes et Actes budgétaires doivent quant à eux devenir de véritables « logiciels métiers », susceptibles d'apporter une aide au contrôle aux agents et plus seulement une « boîte de dépôt » des actes pour les collectivités territoriales.

Enfin, le caractère interministériel de cette politique publique doit être rappelé. Ceci implique, au niveau territorial, de confier certains contrôles de légalité thématiques aux directions départementales des territoires (actes d'urbanisme) et aux directions départementales des finances publiques (délibérations fiscales) - pour le compte du préfet - afin de profiter de leur expertise. Au niveau national, un comité de pilotage interministériel devrait être animé par la DGCL, afin de mieux responsabiliser les autres ministères.

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



Les principales dispositions du décret n° 2022-1549 du 8 décembre 2022 relatif à l'évaluation des politiques publiques territoriales par les chambres régionales des comptes

En application de la loi n° 2022-217 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite loi 3DS), laquelle confie l'évaluation des politiques publiques territoriales aux chambres régionales des comptes, le décret n° 2022-1549 du 8 décembre 2022 précise la procédure et les conditions de réalisation des évaluations. ⁽¹⁾

Une mission nouvelle pour les chambres régionales des comptes

Pour rappel, les Chambres régionales des comptes (CRC) ont été créées par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Depuis le 1^{er} janvier 2023 qui supprime le jugement des comptes, elles exercent une double compétence sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics :

- le contrôle des comptes et de la gestion, qui porte sur la régularité des actes de gestion, l'économie des moyens mis en œuvre et l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée ou l'organe délibérants (articles L. 211-3 et suivants du même code) ;
- et, le contrôle des actes budgétaires, qui intervient sur saisine du préfet, lorsqu'un budget est voté en déséquilibre ou ne l'est pas dans les délais prescrits par la loi, en l'absence d'inscription d'une dépense obligatoire ou lorsqu'un compte administratif est rejeté ou fortement déficitaire (articles L. 1612-1 et suivants du code général des collectivités territoriales).

Par ailleurs, jusqu'à présent, elles participaient ponctuellement à l'évaluation des politiques publiques mises en œuvre localement dans le cadre d'enquêtes conduites par la Cour des comptes. Celle-ci dispose d'une compétence d'évaluation depuis la réforme constitutionnelle de 2008.

A cet égard, comme l'a rappelé P. Moscovici, le développement de l'évaluation des politiques publiques est l'une des orientations majeures du plan stratégique des juridictions financières, baptisé "JF2025" et dévoilé en février 2021. L'objectif est, à l'horizon 2025, de consacrer 20 % de leurs ressources à l'évaluation des politiques publiques.

L'une des questions pendantes est de savoir comment cette nouvelle mission s'articulera avec le contrôle des comptes et de la gestion ainsi que la compétence propre de la Cour des comptes en cas d'évaluation relative à une politique publique partagée entre l'Etat et les collectivités locales.

Quoi qu'il en soit, l'article 229 de loi dite 3 « DS » ⁽²⁾ du 21 février 2022 a consacré une nouvelle compétence d'évaluation au profit des chambres régionales des comptes à la demande certaines collectivités locales.

Mais le décret d'application de cet article va plus loin en prévoyant l'auto-saisine des CRC pour évaluer les politiques publiques locales.

Dans les deux cas les règles de procédure sont identiques.

Une compétence d'évaluation consacrée : la saisine des CRC

• L'évaluation d'une politique publique locale

La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 dite « 3 DS » a créé une compétence d'évaluation des politiques publiques pour les chambres régionales des comptes (CRC), rapprochant ainsi leurs missions de celles de la Cour des comptes. Le décret n° 2022-1549 précise les conditions de cette saisine et les règles de procédure ⁽³⁾.

Pour rappel, l'article 229 de la loi « DS » prévoit que les présidents de certaines collectivités territoriales et groupements (conseil régional, conseil départemental et métropoles) peuvent saisir la Chambre régionale des comptes (CRC) pour évaluer une politique publique. Cette saisine peut se faire à l'initiative du président ou bien par délibération de l'organe délibérant. Le dispositif a été circonscrit aux seuls régions et départements, pour tenir compte des moyens limités des CRC. Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État estimait que cette différence de traitement entre collectivités ne posait pas de difficulté juridique puisque « au regard des objectifs poursuivis, les régions et les départements sont dans une situation différente des collectivités du bloc communal ».

Quoi qu'il en soit, la saisine de l'exécutif concerné doit se faire par lettre recommandée avec demande d'avis de réception et préciser si elle relève de son initiative ou si elle résulte d'une délibération de l'assemblée délibérante. La saisine doit également indiquer le champ de la politique publique concernée et la période sur laquelle elle doit être évaluée.

En outre, la saisine de la CRC doit comporter une note de présentation de la politique publique précisant les publics concernés, les résultats ou effets attendus, les volumes financiers mais aussi la liste des données et traitements relatifs

(1) JORF n° 0287 du 11 décembre 2022.

(2) Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

(3) Voir sur le sujet, la lettre de la Direction des Affaires juridiques - Evaluation des politiques publiques territoriales par les chambres régionales des comptes - Décret du 8 décembre 2022. L'article peut être téléchargé à l'adresse : <https://www.economie.gouv.fr/daj/lettre-de-la-daj-evaluation-des-politiques-publiques-territoriales-par-les-chambres-regionales>

à cette politique publique et disponibles sous format numérique, ainsi que l'ensemble des délibérations et des rapports relatifs à cette politique publique.

Le président de la CRC, quant à lui, doit indiquer à l'auteur de la saisine, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, le délai proposé par la chambre pour réaliser l'évaluation.

A noter. Le délai dans lequel doit être notifié le rapport définitif d'évaluation ne peut dépasser un an. Il court à compter de la date à laquelle la saisine de la chambre est regardée comme complète.

• Avis sur les conséquences d'un investissement exceptionnel

Par ailleurs, une CRC peut être saisie pour avis sur les conséquences de tout projet d'investissement dont le montant prévisionnel total des dépenses pour l'ensemble de l'opération est supérieur ou égal à 10 % des recettes réelles de fonctionnement du budget de l'exercice antérieur à celui au cours duquel intervient la saisine de la région, du département, de la métropole ou de la communauté urbaine ou à cinquante millions d'euros.

Il convient de noter que cette évaluation s'effectue *ex ante*, i.e. avant la réalisation du projet.

Cette nouvelle disposition peut être rapprochée de l'article L1611 – 9 du CGCT qui prévoit des études d'impact pour les investissements les plus importants ⁽⁴⁾.

A noter. L'avis de la CTC doit être établi dans un délai maximum de six mois à compter de la saisine.

Une fois notifié, l'avis doit être publié par la chambre à l'issue du débat de l'assemblée délibérante lors de la première réunion suivant sa réception par la collectivité concernée et, au plus tard, dans un délai de deux mois suivant la notification.

L'auto-saisine des CRC, un nouveau contrôle a priori ?

Le décret prévoit également qu'une CRC peut désormais, de sa propre initiative, procéder à l'évaluation d'une politique publique relevant des collectivités territoriales et organismes soumis à sa compétence de contrôle des comptes et de la gestion. Pour le Gouvernement, une telle auto - saisine est prévue par l'article L211-15 du code des juridictions financières qui dispose que « la chambre régionale des comptes contribue, dans son ressort, à l'évaluation des politiques publiques ».

A noter. Le délai dans lequel doit être notifié le rapport définitif d'évaluation ne peut dépasser un an.

Cependant, certains considèrent qu'il s'agit pour le moins d'une interprétation large de ce texte. Le projet de décret avait d'ailleurs reçu un avis défavorable du collège des élus du Conseil national d'évaluation des normes. Pour ces derniers, cette faculté d'auto-saisine donnée aux CRC « pourraient s'apparenter à un

retour regrettable sur les lois de décentralisation qui ont supprimé tout contrôle a priori alors que les CRC exercent habituellement leur expertise dans le cadre de l'évaluation a posteriori ».

D'une manière générale, les membres élus du CNEN considèrent que « l'évaluation des politiques publiques requiert une étude socio-économique et financière globale des actions menées dans sa relation coûts-bénéfices sans se limiter à la dimension comptable afin d'atteindre un fonctionnement optimal des pouvoirs publics dans une recherche exigeante de l'intérêt général à long terme ».

Les règles de procédure

Quoi qu'il en soit, qu'il s'agisse d'une saisine des CRC par les collectivités locales concernées ou d'une auto saisine, les règles de procédure prévues par le décret sont identiques. Ainsi, dans les deux cas, la CRC doit établir un rapport d'évaluation dans lequel elle doit apprécier, notamment, les résultats et les impacts de la politique publique ainsi que les facteurs qui les expliquent. L'appréciation doit porter sur la cohérence, l'efficacité et l'efficience de la politique publique concernée.

En outre, le président de la CRC doit adresser un rapport provisoire d'évaluation au président de l'organe exécutif ou à tout organisme ou personne concernée par l'évaluation de la politique publique. Les destinataires peuvent apporter une réponse écrite dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois. Ils ont la possibilité d'être entendus à huis clos par la chambre pour compléter ou préciser leurs réponses écrites.

Après examen de ces réponses et les éventuelles auditions, la CRC peut arrêter son rapport définitif d'évaluation. Celui-ci doit être notifié au président de l'exécutif concerné et communiqué au représentant de l'Etat dans la région ou le département.

Enfin, à réception du rapport définitif d'évaluation, le président de l'exécutif doit faire connaître à la CRC la date de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante ou de l'organe collégial de décision et doit communiquer, en temps utile, copie de son ordre du jour.

Le rapport doit être rendu public à l'issue du débat de l'assemblée délibérante et, au plus tard, dans un délai de deux mois suivant sa communication par la chambre régionale des comptes au président de l'organe exécutif.

Conclusion : un double défi à relever pour réussir l'évaluation d'une politique publique territoriale

Si le décret commenté achève d'organiser le cadre juridique de l'évaluation, un double défi est à relever pour remplir la mission nouvelle :

- Du côté de l'évaluateur, former les équipes au nouveau métier de l'évaluation ;
- Du côté des évalués, définir des objectifs opérationnels et des indicateurs de performance ⁽⁵⁾.

(4) Voir sur le sujet la note « étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement liées aux opérations exceptionnelles d'investissement » établie par la préfecture de la Seine - Maritime, qui peut être téléchargée à l'adresse : https://www.seine-maritime.gouv.fr/content/download/44266/289845/file/Fiche%20explicative_étude%20d'impact.pdf.

(5) Voir « L'évaluation des politiques publiques locales par les juridictions financières », spécialement la conclusion - Fiche technique publiée par la LFT de juillet - août 2019.

Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023-2027

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à l'adoption d'un texte commun sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027. Grâce au rapport n° 211 (2022-2023) de MM. Jean-François HUSSON, rapporteur général et Jean-René CAZENEUVE, rapporteur général, fait au nom de la commission mixte paritaire, déposé le 15 décembre 2022 ⁽¹⁾ la présente chronique revient sur cet échec et ses conséquences ⁽²⁾.

Echec de la commission mixte paritaire

• Rappel de la procédure

En application de l'article 45 de la Constitution, la commission mixte paritaire (CMP) tente de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2023 à 2027.

Le projet de loi initial comportait vingt-six articles. L'Assemblée nationale a rejeté le texte en première lecture le 25 octobre dernier. Le Sénat a donc été saisi du projet de loi initialement présenté par le Gouvernement, qu'il a adopté le 2 novembre dernier après avoir adopté six articles sans modification, modifié dix-neuf articles, supprimé un article et ajouté un article additionnel. Compte tenu du rejet du texte en première lecture par l'Assemblée nationale, vingt-sept articles du projet de loi étaient donc en discussion.

• Des positions irréductibles sur le déficit et la dette publique

Les sénateurs et les députés composant la CMP ont débattu.

Jean-François Husson, rapporteur pour le Sénat, rappelle l'importance du texte : « Il s'agit aujourd'hui d'examiner le premier texte financier que nos assemblées ont examiné cet automne, à savoir le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027. L'exercice est important, car il doit permettre de définir la trajectoire des finances publiques qui guidera ensuite les lois de finances des prochaines années. Par ailleurs, ce texte comporte, en principe, la traduction de nos engagements européens au niveau national ».

L'orateur souligne que la trajectoire des finances publiques qui nous était proposée par le Gouvernement ne nous a pas paru suffisamment ambitieuse, en prévoyant une réduction du déficit à 3 % du PIB seulement à partir de 2027. En effet, nos partenaires européens devraient retrouver ce niveau dès 2025. L'endettement public ne refluerait, quant à lui, pas avant 2026 et resterait à des niveaux encore très importants. Le rythme de redressement de nos comptes publics est insuffisant.

(1) Le compte - rendu intégral des débats peut être téléchargé à l'adresse : <https://www.senat.fr/rap/l22-211/l22-211.html>

(2) Voir sur le contenu du projet de loi de programmation la fiche technique de Michel Klopfer intitulée *Projet de loi de finances 2023 et projet de programmation 2023 - 2027 les impacts pour les collectivités locales* et rédigée le 5 novembre 2022 in LFT de novembre 2022.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le Sénat a proposé une trajectoire bien plus ambitieuse et sérieuse. D'une part, elle permettait de redresser plus rapidement les comptes publics en passant notamment le déficit sous les 3 % du PIB dès 2025, et de baisser la dépense. D'autre part, elle exigeait de l'État de fournir des efforts au même titre que les autres administrations publiques. Ainsi, le texte issu de nos travaux prévoit que les dépenses hors mesures de crise et hors charge de la dette des administrations centrales doivent ainsi diminuer de 0,5 % en volume chaque année dès 2023, comme cela est demandé aux collectivités territoriales. Cette nouvelle trajectoire permettait ainsi de ramener le déficit public en dessous de 3 % du PIB dès 2025, ce qui nous paraît être un objectif certes ambitieux, mais aussi réaliste.

Cette proposition répond à quatre objectifs : faire refluer le déficit et l'endettement public plus rapidement que ne le prévoit le Gouvernement ; assurer la pleine contribution des administrations centrales ; préserver les dépenses sociales et régaliennes ; enfin, conserver des marges d'intervention face à la crise.

• Autre sujet d'importance, le traitement des collectivités territoriales

Les efforts qui leur sont demandés sont importants, puisqu'est prévue une trajectoire des concours financiers de l'État dont la croissance en valeur masque en réalité une contraction de 4 milliards d'euros en volume. Parallèlement, est également fixé un objectif d'évolution de la dépense locale (Odedel), correspondant à une diminution des dépenses de fonctionnement, de 0,5 % par an en volume, soit un effort plus rigoureux encore que sous les précédentes lois de programmation. N'oublions pas que, déjà par le passé, leur contribution au redressement des finances publiques a été déterminante. Les collectivités territoriales ont démontré la rigueur de leur gestion et leur esprit de responsabilité face à l'urgence de rétablir nos comptes publics. C'est la raison pour laquelle nous avons supprimé le système de surveillance et de sanction des collectivités proposé par l'article 23, à rebours des engagements du Gouvernement à mettre en place une nouvelle méthode fondée sur la confiance dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales.

Quoiqu'il en soit, nous avons pu constater que le Gouvernement avait respecté l'engagement pris par Mme la Première ministre, devant le Congrès des maires, de ne pas rétablir un dispositif de sanction vis-à-vis des collectivités territoriales, et que l'article 40 quater du projet de loi de finances pour 2023 a bien été supprimé en nouvelle lecture.

Jean-René Cazeneuve, rapporteur pour l'Assemblée nationale, regrette pour notre pays et pour sa crédibilité internationale qu'aucun texte de compromis ne puisse être présenté. Il

craint que nous ne percevions pas certains fonds européens. C'est dommage aussi pour le Parlement, car ce texte comportait des avancées en matière de suivi et de contrôle des dépenses, qui étaient le fruit des travaux réalisés sous le quinquennat précédent. Adopter une trajectoire des finances publiques permet de donner de la visibilité à nos politiques publiques et d'envoyer un signal à nos partenaires et aux collectivités territoriales.

Nos positions respectives étaient trop éloignées. Le Gouvernement proposait une trajectoire d'économies s'élevant à 30 ou 40 milliards d'euros pour l'État et les administrations centrales d'ici à 2027. Le Sénat a voté un doublement du montant des économies supplémentaires pour ce sous-secteur des administrations centrales, soit un montant d'économies supplémentaires de 35 milliards d'euros. Le Sénat proposait ainsi de parvenir, en 2027, à un montant de 638 milliards d'euros de dépenses pour l'État et les organismes d'administration centrale, soit une baisse en valeur d'environ 10 milliards d'euros par rapport au montant rebasé de 2023 ! Il semble que les enseignements de la sortie un peu précipitée de la crise de 2008 n'aient pas été retenus. Par conséquent, alors que le texte du Gouvernement prévoyait un déficit de 2,9 % du PIB en 2027, le Sénat souhaitait le réduire à 1,7 % à cette échéance.

La majorité présidentielle était prête à trouver un compromis, au prix d'un effort supplémentaire en dépenses pour nos administrations et nos services publics, pourvu que l'effort soit équitablement partagé entre l'État et les collectivités territoriales. Encore faut-il aussi comparer des choses comparables. Jean-René Cazeneuve a ainsi proposé d'exclure du calcul, pour l'État comme pour les collectivités territoriales, les dépenses exceptionnelles liées à la crise, les dépenses liées à la charge de la dette, ainsi que les dépenses de transfert. En retenant ce calcul, ma proposition aboutissait à demander à l'État un effort supplémentaire de moins de 10 milliards d'euros, et non de 35 milliards d'euros.

Le rapporteur pour l'Assemblée nationale regrette que nous ne soyons pas en mesure de donner aujourd'hui à notre pays une loi de programmation des finances publiques. Il est plus sain d'en prendre acte que de présenter une programmation que personne ne serait en mesure de réellement mettre en œuvre - et surtout pas les oppositions à la majorité présidentielle dans chacune des deux chambres. Le texte fera donc l'objet d'une nouvelle lecture.

Eric Coquerel, député, croit surtout que l'absence d'accord montre que la loi de programmation est un exercice vain : on sait que pas une seule des lois de programmation n'a été suivie dans les faits, la dernière en raison du « quoi qu'il en coûte ». Or plus on prend de retard, par exemple sur la question climatique, plus il faut investir d'argent pour régler les problèmes. Sur la question sanitaire, il y avait eu des alertes sur de nouveaux virus susceptibles d'apparaître.

Jean-René Cazeneuve parle de projection difficile au-delà de la crise. C'est la réalité. Par exemple, l'année 2023 sera très compliquée. Le moins que l'on puisse dire est que ce n'était vraiment pas le moment de supprimer la CVAE parce que l'on va avoir besoin de recettes. Mais nul ne peut savoir aujourd'hui si l'on ne sera pas confronté aux mêmes difficultés à la fin de l'année prochaine et s'il ne faudra pas encore éteindre des feux - nous savons tous ce qu'ont produit les sorties trop rapides de crise.

En réalité, les lois de programmation ne servent qu'à une chose : c'est un exercice convenu à l'égard de Bruxelles. Monsieur le rapporteur pour l'Assemblée nationale, il est faux de dire que cela conditionne le versement des fonds européens ! Il n'y a pas de lien réglementaire entre ce dernier et l'existence d'une loi de programmation.

Isabelle Briquet, sénatrice, avance qu'il s'agisse de la version du Gouvernement ou de celle que propose la majorité sénatoriale, qui l'a durcie, le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain n'a aucune raison de soutenir les dispositions de ce texte, qui traduit la poursuite et l'accroissement d'une démarche de désarmement fiscal et d'une contraction de la dépense publique.

Puisqu'il y aura une nouvelle lecture, nous aurons l'occasion de répéter nos positions, que nous pensons plus justes socialement et plus opportunes fiscalement, étant donné la situation de notre pays.

Conséquences

Au 31 décembre 2022, le projet de loi de programmation des finances publiques n'a toujours pas été adopté.

Claude Raynal, sénateur et président de la commission mixte paritaire, s'interroge sur la portée d'un projet de loi de programmation qui ne serait pas voté. Même en l'absence de vote du Parlement, on considérera toujours que la trajectoire telle qu'elle a été présentée engage le Gouvernement ! Par la suite, on s'y référera forcément - c'est du moins ce que feront probablement les oppositions.

La France se prive de prévisions pluriannuelles qui sont le corolaire du programme de stabilité pour les années 2023 - 2027 transmis à la Commission européenne. Dans ces conditions, le crédit du pays pour engager des réformes structurelles d'envergure paraît fragilisé.

Au plan national, les administrations publiques ne connaissent pas de trajectoire en matière de déficit et de dette publique.

S'agissant des collectivités locales, ni la loi de finances initiale pour 2023 ni le projet de loi de programmation des finances publiques n'adoptent les dispositions relatives au pacte ou contrat de confiance.

DOTATIONS

Indemnisation « TVA comprise » même si la collectivité territoriale bénéficie par ailleurs du FCTVA

Collectivité territoriale bénéficiaire d'une indemnité au titre de travaux de reprise sur un chantier : la TVA doit être incluse, même si la collectivité bénéficie par ailleurs du FCTVA pour l'investissement réalisé.

• **Avis contentieux du Conseil d'Etat, 7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies, 19 décembre 2022, n° 462 156**

La commune de Pérols demande l'indemnisation du montant des travaux de reprise pour un montant de 74 481 € « toutes taxes comprises ». L'entrepreneur responsable des désordres apparus dans le sol qu'il avait posé soutient, quant à lui, que le montant de l'indemnité, dont il ne conteste pas le principe, doit être établi « hors taxes ».

« Il résulte des dispositions de l'article 256 B du code général des impôts que les collectivités territoriales ne sont pas assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée pour l'activité de leurs services administratifs. Si, en vertu des dispositions de l'article L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales, le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée vise à compenser la taxe sur la valeur ajoutée acquittée par les collectivités territoriales notamment sur leurs dépenses d'investissement, il ne modifie pas le régime fiscal des opérations de ces collectivités. Ainsi, ces dernières dispositions ne font pas obstacle à ce que la taxe sur la valeur ajoutée grevant les travaux de réfection d'un immeuble soit incluse dans le montant de l'indemnité due par les constructeurs à une collectivité territoriale, maître d'ouvrage, alors même que celle-ci peut bénéficier de sommes issues de ce fonds pour cette catégorie de dépenses ».

Depuis 2001, un tribunal administratif ou une CAA peut solliciter l'avis du Conseil d'Etat avant de statuer au fond : « Avant de statuer sur une requête soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut, par une décision qui n'est susceptible d'aucun recours, transmettre le dossier de l'affaire au Conseil d'Etat, qui examine dans un délai de trois mois la question soulevée. Il est sursis à toute décision au fond jusqu'à un avis du Conseil d'Etat ou, à défaut, jusqu'à l'expiration de ce délai ».

En l'espèce, le Conseil d'Etat, saisi pour avis contentieux, est d'avis que l'indemnité due par les constructeurs au titre des désordres qui ont été constatés, doit inclure le montant de TVA alors même que la collectivité territoriale, maître de l'ouvrage, bénéficie par ailleurs du FCTVA correspondant aux travaux de reprise.

Pour la CAA, la solution ne s'impose pas de manière aussi évidente. En effet, même si le Conseil d'Etat avait jugé en 1991 que l'indemnité devait être calculée « toutes taxes comprises » (CE, Section, 19 avril 1991, Sàrl Cartigny), l'espèce ne lui avait

pas permis de faire le rapprochement avec le bénéfice du FCTVA. La CAA doutait que la commune puisse à la fois percevoir une indemnité « toutes taxes comprises » et le FCTVA qui l'assure d'un remboursement de la TVA qu'elle avait supportée. N'y a-t-il pas versement d'un indu ? C'est la raison pour laquelle elle a préféré solliciter l'avis contentieux du Conseil d'Etat avant de statuer au fond.

La CAA explique son doute : « Dans cette mesure, la prise en compte de la TVA dans le montant de l'indemnité versée par la personne condamnée à réparer la collectivité publique à raison des frais de remise en état de l'ouvrage présenterait le risque d'indemniser la collectivité publique au-delà du préjudice réel qu'elle a subi ».

CONTRATS ET MARCHÉS

Appréciation de l'étendue du préjudice et du caractère excessif ou non de l'indemnité

Résiliation anticipée d'un contrat. L'indemnisation du cocontractant ne doit pas être excessive, mais le préjudice peut ne pas se limiter à la seule perte d'exploitation.

• **Conseil d'Etat, 3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies, 16 décembre 2022, SNC Grasse-Vacances, n° 455 186, avec les conclusions de M. Thomas PEZ-LA-VERGNE, rapporteur public**

En 1966, la commune de Grasse avait conclu un bail de 60 ans avec une filiale de la Caisse des Dépôts et consignations, la SNC Grasse-Vacances, à charge pour celle-ci de construire et d'exploiter un centre de vacances sur le site. C'est Grasse-Vacances qui a souhaité mettre un terme au contrat. Par une délibération du 20 septembre 2016, le conseil municipal de Grasse a approuvé la résiliation amiable du bail emphytéotique et le versement d'une indemnité de 1,7 millions d'euros à titre de réparation du préjudice subi par Grasse-Vacances. Plusieurs élus de l'opposition municipale ont saisi le Tribunal Administratif de Nice, en estimant que le montant de l'indemnité était manifestement disproportionné par rapport au préjudice subi par la société et qu'il s'agissait en réalité d'une libéralité. Le Tribunal Administratif a annulé la délibération du 20 septembre 2016. Grasse-vacances a fait appel de jugement pour le faire annuler, mais la CAA de Marseille, par un arrêt du 7 janvier 2021, l'a confirmé. La société Grasse-vacances, en cassation, demande au Conseil d'Etat de valider la résiliation du bail emphytéotique et le montant de l'indemnité car, selon elle, la Cour a commis une erreur de droit dans l'estimation du préjudice subi : celui-ci ne se limite pas à la seule perte d'exploitation, il doit s'étendre à la valeur que représente la perte du droit de cession des droits réels que possède la société sur le bien immobilier. En effet, en louant le centre de vacances, elle aurait pu en tirer des revenus supérieurs à ce que représente le seul bénéfice de l'exploitation du centre de vacances. Le montant de l'indemnité n'a donc rien d'excessif selon elle. Pour la CAA de Marseille, le préjudice subi ne peut correspondre qu'au manque à gagner par rapport aux années

qui restent à courir jusqu'à l'échéance du bail emphytéotique (qui arriverait à échéance en 2026). La Cour a refusé de tenir compte du prix que la SNC pourrait tirer de la cession des droits que la société tient du bail, montant supérieur à celui du bénéfice escompté de l'exploitation du site. Mais fallait-il se poser cette question en 2016, à dix ans de l'échéance du bail, alors que la société ne l'avait pas fait les cinquante années précédentes ?

En cas de résiliation d'un contrat administratif avant le terme convenu, il est admis que les modalités d'indemnisation du cocontractant puissent être négociées par les parties si elles ne sont pas précisées dans le contrat lui-même. Cependant, le juge administratif veille à ce qu'il n'y ait pas de « disproportion manifeste » entre l'indemnité fixée et le montant du préjudice. Ce dernier, stricto sensu, correspond aux dépenses exposées par le cocontractant et le gain dont il est privé par la décision de la résiliation anticipée. La jurisprudence administrative ne refuse pas une indemnisation généreuse, tant qu'elle n'est pas « manifestement disproportionnée », c'est-à-dire qu'elle cache une libéralité fait au cocontractant. Une résiliation anticipée est généralement mal vécue par le cocontractant qui n'a pas forcément amorti tous ses investissements et n'a pas tiré pleinement profit de son exploitation. Le rapporteur public relève que le Conseil Constitutionnel est plus restrictif, plus protecteur des deniers publics que ne l'est le Conseil d'Etat. En effet, pour le Conseil Constitutionnel, l'exigence du bon emploi des deniers publics et le respect du principe de l'égalité devant les charges publiques ne seraient pas respectés si une personne privée bénéficiait d'une indemnité excédant le montant du préjudice (DC n° 2010-624 du 20 janvier 2011 ; DC n° 2019-781 du 16 mai 2019, loi relative à la transformation des entreprises). Dès lors, le rapporteur public propose au Conseil d'Etat de s'aligner sur la jurisprudence plus restrictive du Conseil Constitutionnel dans le souci de protéger le bon emploi des deniers publics : il demande au juge administratif d'abandonner la référence à la « disproportion manifeste » afin de limiter l'indemnité au préjudice subi.

La CAA, pour invalider la délibération litigieuse, a considéré que la commune a fait trop de concessions au cocontractant, que le montant de l'indemnité va au-delà de la réparation du préjudice subi : le montant recèlerait donc une part de libéralité. En l'espèce, le contrat n'ayant pas prévu de clause spécifique à la situation, c'est par une négociation entre la commune et la SNC que le montant a été établi. Mais à partir du moment où le montant a été contesté par les élus de l'opposition municipale, la société a estimé que la CAA, en refusant ce montant, a commis une erreur de droit car le préjudice ne se limite pas au seul manque à gagner de l'exploitation du centre, il doit aussi tenir compte de la valeur locative du site. Pour le Conseil d'Etat, la CAA a bien commis une erreur de droit en refusant de tenir compte, dans l'appréciation du préjudice subi, de la valeur locative du site pour le preneur à bail pour la durée du contrat restant à courir. Le rapporteur public estime qu'il faut retenir le montant le plus élevé des deux.

« Par l'arrêt attaqué, la cour a jugé qu'en raison de l'obligation faite aux preneurs d'aménager et d'exploiter un village de vacances sur le site, le manque à gagner résultant de la résiliation anticipée du contrat du 9 février 1966 ne pouvait correspondre qu'à la perte du bénéfice qui pouvait être escompté de l'exploitation du site pour la durée du contrat restant à courir. En refusant de tenir compte, pour déterminer si le montant de l'indemnité accordée par la commune au titre

de la résiliation du contrat était excessif au regard du préjudice en résultant pour le cocontractant au titre du gain dont il a été privé, du prix qu'il pouvait tirer de la cession des droits qu'il tenait du bail, afin de retenir le plus élevé des deux montants correspondant soit au bénéfice escompté de l'exploitation du site pour la durée du contrat restant à courir soit à la valeur des droits issus du bail, la cour a commis une erreur de droit ».

Le Conseil d'Etat juge donc que la CAA a eu tort de vouloir limiter le montant du préjudice à la seule perte d'exploitation. Et pourtant, on peut s'interroger sur l'exploitation elle-même, puisque Grasse-vacances n'ouvre le centre de vacances que deux mois par an, dans une région où il est certainement possible de rentabiliser les infrastructures par des saisons plus longues.

Cet arrêt pose aussi la question de la qualification du contrat. Est-il « administratif » alors qu'il ne contient pas de clause exorbitante du droit commun, qu'il ne met pas en œuvre un service public municipal et que le terrain est du domaine privé de la commune ? Le rapporteur public rappelle encore qu'à l'époque de la conclusion du contrat, la notion de « bail emphytéotique administratif » n'existait pas.

Notion de « tiers privilégié » pouvant exercer un recours

Contrats publics. Recours de type « Tarn et Garonne » : seuls le préfet et les membres de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale peuvent exercer un recours sans se prévaloir d'un intérêt lésé. Notion de « tiers privilégié ».

• Conseil d'Etat, 7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies, 2 décembre 2022, n° 458 318

L'arrêt du Conseil d'Etat, Assemblée, 4 avril 2014, n° 358994, Département du Tarn et Garonne, avait ouvert la possibilité de contester un contrat public à « tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses » en plus du préfet et des membres de l'organe délibérant des collectivités territoriales et de leurs groupements. Cet arrêt avait été salué comme une retentissante ouverture en matière de contestation des contrats. Le Conseil d'Etat avait ensuite jugé que les contribuables locaux étaient des tiers lésés (CE, 27 mars 2020, n° 426 291).

En l'espèce, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser que le recours de type « Tarn et Garonne » est réservé au préfet et aux membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale qui a passé le contrat en cause. L'espèce ne concernait pas une collectivité territoriale, puisqu'il s'agissait d'un contrat conclu entre l'Etat et plusieurs établissements publics d'enseignement supérieur pour la restructuration de l'Ecole Normale Supérieure de Lyon. Un membre du conseil d'administration de l'ENS Lyon a engagé un recours contre le contrat de partenariat conclu entre l'Université de Lyon et une société prestataire.

Le Conseil d'Etat a précisé en premier lieu qu'un membre du conseil d'administration d'un établissement public de l'Etat doit justifier d'un intérêt direct lésé pour contester un tel contrat. A contrario, cela signifie, s'agissant des collectivités

territoriales et de leurs établissements publics, que le préfet et les élus locaux sont des « tiers privilégiés » car, eux, peuvent contester un contrat sans avoir à justifier d'un intérêt direct lésé.

En second lieu, le Conseil d'Etat a aussi précisé que les actes d'approbation d'un contrat public sont seulement ceux qui émanent d'une autorité distincte des parties contractantes. Les actes d'approbation concernent des contrats déjà signés et qui sont nécessaires à l'exécution de ceux-ci.

RESPONSABILITE PUBLIQUE

Hébergement d'urgence : compétence de l'Etat

Prise en charge des familles par le Département « à titre supplétif » : dédommagement par l'Etat.

• Conseil d'Etat, 1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies, Ministre de la santé, n° 458 724

Le Département du Puy-de-Dôme réclame à l'Etat la somme de 1,6 millions d'euros en réparation du préjudice subi à raison de la prise en charge, de 2012 à 2016, des frais d'hébergement d'urgence de 200 familles, alors que cette mission incombe à l'Etat en vertu de l'article L 222-5 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

« La cour n'a pas davantage commis d'erreur de droit en regardant en l'espèce la carence de l'Etat, qui ne peut sérieusement soutenir qu'il n'avait pas connaissance de la situation de ces familles faute de réitération par le département d'une demande formulée pour leur compte, comme avérée et prolongée au-delà d'un délai d'un mois à compter de la demande de prise en charge par une famille en remplissant les conditions légales ou de son éviction d'une structure assurant l'hébergement d'urgence relevant de sa responsabilité ».

Par un jugement du 13 juin 2019, le Tribunal Administratif de Clermont-Ferrand avait rejeté le recours en indemnité du Département. En appel, la CAA de Lyon a annulé le jugement de première instance, mais en réduisant l'indemnité à 1,2 millions d'euros. L'Etat, qui s'est pourvu en cassation, réclame l'annulation de l'arrêt de la Cour.

L'article L 121-7 CASF fait de l'hébergement d'urgence une mission à la charge de l'Etat. Le dispositif est explicité dans les articles L 345-1 à 3 CASF. Mais, par ailleurs, l'art L 222-2 CASF prévoit que le président du Conseil départemental, attribue, au titre des prestations d'aide sociale à l'enfance qui relèvent de sa compétence, le versement d'aides financières à la personne qui assure la charge effective de l'enfant. De même, sont prises en charge par le Conseil départemental en vertu de l'article L 222-5 CASF, « les femmes enceintes et les mères isolées avec les enfants de moins de trois ans ». Cela signifie qu'un Département ne peut pas légalement refuser à une famille avec enfants l'octroi ou le maintien d'aides au seul motif que l'hébergement incombe en principe à l'Etat.

Le Conseil d'Etat reconnaît que l'intervention du Département

doit conserver un caractère supplétif et qu'elle ne signifie pas qu'il doit prendre à sa charge à titre définitif les dépenses d'hébergement ainsi exposées. Comme l'avait jugé la CAA, il y avait bien eu en l'espèce une « carence avérée et prolongée de l'Etat ». Le préfet n'a pas contesté que la plupart des familles remplissaient bien les critères définis à l'article L 345-1 CASF et que ses services n'avaient pas pu obtenir des places d'hébergement de façon prolongée. L'Etat n'a pas non plus contesté que le Département avait dû, au titre de sa compétence supplétive, assurer cette prise en charge à la place de l'Etat. Il faut se rendre à l'évidence : les services du Département ont réussi à héberger ces familles, là où les services de l'Etat avaient échoué.

« C'est par une appréciation souveraine, exempte de dénégation, qu'elle a estimé que les justificatifs retraçant sous forme de tableaux la situation, les périodes et le coût de prise en charge de chacune de ces familles suffisaient à établir la réalité du préjudice comme son quantum, qu'elle a souverainement fixé à la somme de 1 272 464 euros ».

DEPENSES PUBLIQUES

Dépenses interdites et dépenses facultatives autorisées

Dépense en faveur d'un lieu de culte. Exercice du droit de préemption urbain. Opération d'aménagement présentant un intérêt général suffisant.

• Conseil d'Etat, 1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies, 22 décembre 2022, Commune de Montreuil, n° 447 100

Le Maire de Montreuil, par une décision du 25 janvier 2017, a exercé le droit de préemption sur une parcelle appartenant aux consorts A... en vue de permettre « la réalisation d'un équipement collectif d'intérêt général à vocation culturelle consistant en une extension du centre socio-culturel attenante à la mosquée et de ses aires de stationnement ». Les consorts A... ont contesté la décision de préemption. Par un jugement du 1^{er} février 2018, le TA de Montreuil a effectivement annulé la décision du Maire et a précisé les obligations qui en découlent pour la commune. Cette dernière a fait appel du jugement. La CAA de Versailles, par un arrêt du 1^{er} octobre 2020, a rejeté l'appel. La commune s'est dès lors pourvue en cassation : elle demande au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêt de la Cour de Versailles qui a confirmé le jugement de première instance. Pour annuler la décision de préemption, le TA de Montreuil s'est d'abord appuyé sur l'article L 300-1 du code de l'urbanisme. Il a jugé que le projet en vue duquel le droit de préemption a été exercé ne correspond pas à une opération d'aménagement. Il s'est ensuite fondé sur l'interdiction faite aux collectivités publiques de subventionner les cultes, c'est-à-dire qu'il a mis en avant la méconnaissance des articles 2 et 19 de la loi du 9 décembre 1905 de séparation des églises et de l'Etat. En l'espèce, le droit de préemption doit permettre l'extension du centre socio-culturel implanté sur le terrain communal mitoyen de la parcelle préemptée et de permettre d'augmenter la capacité d'accueil de la mosquée existante.

Le Conseil d'Etat réfute les deux arguments des juges du fond.

Le Conseil d'Etat considère que par « son objet et son ampleur », le projet correspond à une « opération d'aménagement » au sens de l'article L 300 du code de l'urbanisme et que le fait de bénéficier à une association culturelle (la fédération culturelle des associations musulmanes de Montreuil) ne l'empêche pas de présenter un intérêt général suffisant : *« il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la décision du 25 janvier 2017 par laquelle le maire de Montreuil a exercé le droit de préemption urbain sur la parcelle appartenant aux consorts A... est destinée à permettre l'extension du centre socio-culturel implanté sur le terrain communal mitoyen de la parcelle préemptée, qui a fait l'objet d'un bail emphytéotique administratif passé entre la ville de Montreuil et la fédération culturelle des associations musulmanes de Montreuil afin, d'une part, d'augmenter la capacité d'accueil de la mosquée existante pour répondre aux besoins de la communauté musulmane locale ainsi que celle du parc de stationnement assurant l'accueil des fidèles et, d'autre part, de créer des salles de classe, des salles de conférences et une bibliothèque consacrées à l'enseignement religieux. Eu égard à son objet et à son ampleur, ce projet présente le caractère d'une action ou d'une opération d'aménagement au sens des dispositions combinées des articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme ».*

Le Conseil d'Etat juge par là qu'une décision de préemption peut être prise pour la réalisation d'un équipement collectif à vocation culturelle et que la décision n'est pas constitutive par elle-même d'une dépense interdite, donc illégale, alors que la CAA avait jugé que la décision de préemption était par elle-même constitutive d'une dépense illégale au regard de la loi du 9 décembre 1905.

« En premier lieu, le principe constitutionnel de laïcité ne fait pas obstacle à ce qu'une décision de préemption soit prise, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, en vue de permettre la réalisation d'un équipement collectif à vocation culturelle. Une telle décision n'est pas par elle-même constitutive d'une aide à l'exercice d'un culte prohibée par les dispositions de la loi du 9 décembre 1905. En revanche, ces dispositions impliquent, sauf à ce que la collectivité se fonde sur des dispositions législatives dérogeant aux dispositions de la loi du 9 décembre 1905, que la mise en œuvre d'un tel projet soit effectuée dans des conditions qui excluent toute libéralité et, par suite, toute aide directe ou indirecte à un culte ».

Le montage juridique mis en œuvre par la commune de Montreuil pour aboutir à l'agrandissement de la mosquée a donc été finalement validé par le Conseil d'Etat, montage que les juges du fond avaient invalidé.

FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Plafonnement des rémunérations des collaborateurs des groupes d'élus

L'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement entrent dans le calcul du plafonnement de la rémunération des collaborateurs d'élus.

• Conseil d'Etat, 3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies, 16 décembre 2022, Région Auvergne-Rhône-Alpes, avec les conclusions de M. Thomas PEZ-LAVERGNE, rapporteur public

M. N...a été recruté comme collaborateur d'un groupe d'élus du conseil régional. A partir de janvier 2017, son indice a été abaissé, mais sa rémunération intégrait à nouveau le supplément familial de traitement et l'indemnité de résidence. M. N... a demandé à son administration de lui verser le rappel de rémunération pour la période durant laquelle l'indice avait été abaissé. Cette affaire illustre les contorsions auxquelles l'administration doit se livrer pour respecter les règles de rémunération. La Région est tenue de respecter la règle de plafonnement des rémunérations qui encadre le recrutement de collaborateurs des groupes d'élus. En effet, l'article L 4132-23 CGCT pose le principe que les dépenses pour ces personnels sont plafonnées à 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux conseillers régionaux, charges sociales incluses. Afin de ne pas dépasser le plafond autorisé, la Région avait d'abord éludé le supplément familial de traitement et l'indemnité de résidence de la rémunération de M. N...puis les avaient réintégrées, mais en abaissant son indice de rémunération pour rester en dessous du plafond. Ni l'un ni l'autre ne sont conformes au droit à rémunération. Le Tribunal Administratif de Lyon, par un jugement du 15 mai 2019, a condamné la Région à verser à M. N...les montants qui lui avaient été retenus. La CAA de Lyon a confirmé le jugement, estimant que l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement ne devaient pas entrer dans le calcul du plafond.

Pour le Conseil d'Etat, la Cour a commis une erreur de droit en les excluant de la rémunération à prendre en compte pour le calcul du plafond. Le respect de ce plafond est certes une obligation, mais le rapporteur public admet que l'administration ne maîtrise pas en continu tous les éléments, notamment en ce qui concerne le supplément familial de traitement ou l'indemnité de résidence qui peut changer d'une année sur l'autre sans grande prévisibilité pour les DRH. Pour contenir le plafond, la variable d'ajustement serait dès lors le non-renouvellement de certains contrats ! Il n'est pas certain que les collaborateurs d'élus apprécient !

SERVICES PUBLICS LOCAUX

Dissolution d'une régie municipale personnalisée et licenciement de ses agents

Obligation de reclassement des agents à niveau d'emploi équivalent : obligation de la collectivité qui a décidé la suppression de la régie personnalisée.

• Conseil d'Etat, 3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies, 14 décembre 2022, Ville de Grenoble, n° 450115

Le Conseil d'Etat a jugé qu'un conseil municipal, lorsqu'il décide de dissoudre une régie personnalisée et de mettre fin au service public que celle-ci assurait, doit déterminer la date

de clôture des opérations de la régie et se prononcer sur la situation des personnels. La Ville de Grenoble avait créé par une délibération en date du 9 juillet 2001 une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière (régie personnalisée) pour assurer la gestion sous la forme d'un service public de deux salles de spectacle. La présidente de la régie a recruté en 2012 deux agents pour exercer respectivement la fonction de directeur et d'administrateur. Mais, par une délibération du 23 mai 2016, le conseil municipal de Grenoble a décidé de mettre fin à l'exploitation de la régie au plus tard le 1^{er} décembre 2016. Dès le 28 juin 2016, le conseil d'administration a décidé de supprimer les deux emplois attachés à la régie. La présidente a notifié aux deux intéressés, M. A... et M. B...sa décision de les licencier à compter du 1^{er} décembre 2016. Saisi par les deux agents, le Tribunal Administratif de Grenoble a annulé à la fois la délibération qui a approuvé la dissolution de la régie et les deux décisions de licenciement. S'agissant de la délibération du conseil municipal, celle-ci aurait dû explicitement prendre position sur la situation des deux personnels. La seule mention des deux agents dans l'exposé des motifs de la délibération ne suffisait pas à établir que le conseil municipal s'était « prononcé » sur leur situation. S'agissant du licenciement des deux agents, la commune s'est défendue d'avoir à leur proposer un reclassement, puisque ce n'était pas elle qui les avait recrutés. Certes, il revenait à la présidente de la régie de les inviter à présenter une demande de reclassement, mais c'était à l'autorité territoriale qui a renoncé à l'exploitation en régie, de leur proposer un reclassement « à niveau d'emploi équivalent ou, à défaut, si l'intéressé le demande, tout autre emploi ».

PROPRIETES PUBLIQUES

Propriété relevant du domaine communal privé : l'occupation domaniale en vue d'une exploitation économique ne nécessite pas de publicité préalable, ni de mise en concurrence des candidats potentiels

Informations suffisantes transmises aux membres du conseil municipal. Réunion d'information organisée par le candidat à l'exploitation.

• Conseil d'Etat, 7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies, 2 décembre 2022, M. D...c/ Commune de Biarritz, n° 460100

La commune de Biarritz a acheté l'hôtel du Palais en 1956. Elle en a confié la gestion à une société mixte, la Socomix, dans laquelle elle détenait la majorité des parts (68 %) jusqu'en 2018. Par une délibération du 30 juillet 2018, le conseil municipal a autorisé le maire à signer avec la Socomix un bail emphytéotique d'une durée de 75 ans portant sur les murs et les dépendances de l'hôtel. Puis, par quatre délibérations en date du 15 octobre 2018, le conseil municipal a également approuvé l'entrée du groupe JC Decaux dans le capital de la Socomix. Plusieurs élus de l'opposition, hostiles à ce montage, ont demandé au Tribunal Administratif de Pau

d'annuler ces délibérations. La CAA de Bordeaux, en appel du jugement du 5 juillet 2019 qui a confirmé la légalité des délibérations, a rejeté le recours tendant à l'annulation de la délibération du 30 juillet 2018 portant sur la conclusion du bail emphytéotique. M. D..., l'un des conseillers municipaux, soutient que le conseil municipal n'a pas eu les informations suffisantes pour apprécier la situation lors de la séance du 30 juillet 2018 (l'article L 2121-13 CGCT pose le principe du droit des élus municipaux à l'information).

La CAA a détaillé dans son arrêt du 2 novembre 2021 les éléments d'information qui avaient été fournis aux élus pour la séance du 30 juillet 2018. La convocation était accompagnée de l'avis des Domaines concernant le montant du loyer annuel correspondant au bail emphytéotique avec une notice détaillée sur les éléments essentiels du bail. Il s'avère que l'ensemble du conseil municipal avait été convié à participer à une réunion d'information qui a eu lieu le 18 juillet, en présence des représentants de la Socomix. La réunion a porté sur le programme de rénovation de l'hôtel, son financement, le projet de contrat entre la Socomix et le groupe hôtelier pressenti pour participer à l'exploitation de l'établissement et le projet de bail emphytéotique. Au vu de tous ces éléments, la CAA en avait déduit que les conseillers municipaux disposaient d'une information suffisante avant la séance du 30 juillet 2018. Le Conseil d'Etat rejette le pourvoi... Cela signifie que les élus ne doivent pas se contenter des informations qui leur sont transmises, ils doivent aussi chercher l'information, notamment en assistant à des réunions d'information.

La commune pouvait librement choisir l'exploitant, en l'occurrence sa propre créature, la Socomix.

Propriété publique relevant du domaine public : l'occupation domaniale nécessite une publicité préalable et une mise en concurrence s'il s'agit d'un lieu exceptionnel

Occupation du domaine public : un lieu exceptionnel justifie une mise en concurrence

• Conseil d'Etat, 7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies, 2 décembre 2022, Société Paris Tennis, n°455033

En 2016, le Sénat a autorisé la Ligue de Paris de Tennis à occuper une partie de ses dépendances domaniales pour y exploiter des courts de tennis situés dans le jardin du Luxembourg. La convention a été conclue sans publicité préalable et sans mise en concurrence (CE, 3 décembre 2010, Ville de Paris, affaire du stade Jean Bouin). La société Paris Tennis a demandé au juge d'invalider le contrat sur la base de l'article 12 de la directive « services » du 12 décembre 2006 et de l'article 49 TFUE qui imposent que les autorisations d'occupation ne soient délivrées qu'après la mise en œuvre d'une procédure de publicité préalable et de mise en concurrence. C'est le sens de l'arrêt CJUE, 14 juillet 2016, *Promoimpresa*, C-458/14. Le législateur français s'y est conformé par l'ordonnance 2017-562 du 19 avril 2017 dont le dispositif clé est codifié à l'article L 2122-1-1 CGPPP.

Par l'arrêt du 2 décembre 2022 Société Paris Tennis, le Conseil d'Etat met un terme à sa jurisprudence de l'affaire du stade Jean Bouin qui laissait la porte ouverte à des dérives. La publicité préalable et la mise en concurrence sont désormais nécessaires pour une autorisation d'occuper le domaine public, mais uniquement lorsqu'il s'agit de « lieux exceptionnels », ce qui est le cas des jardins du Luxembourg.

Le Conseil d'Etat, par les deux arrêts du 2 décembre 2022, d'une part « Ville de Biarritz » et d'autre part « Société Paris Tennis », fait la distinction entre l'occupation du domaine privé et du domaine public d'une autorité publique, ce que ne fait pas le droit européen...



BULLETIN D'ABONNEMENT



LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

A compléter et renvoyer avec si nécessaire les informations pour un dépôt sur Chorus 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 documentaire) sur
www.financierterritorial.fr
au prix de 547,50 HT - 559 € TTC**

Ci-joint mon règlement par :

- ☐ Bon de commande/réf. Chorus jointe
☐ Chèque à l'ordre d'INFODIUM, une
facture justificative sera envoyée
☐ Mandat administratif/Réception
de facture

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 2023.

Le *Dark store*, enjeu de l'urbanisme de demain

La régularisation des *Dark stores* a fait l'objet d'une polémique intense tout au long de l'année 2022. La question de leur place dans l'espace urbain a soulevé plusieurs questions de fonds : faut-il limiter ces nouveaux modes de distribution et de consommation qui portent ombrage aux politiques publiques engagées en faveur de la revitalisation des commerces de détail ? Comment le droit s'empare-t-il de cet objet urbain non identifié ? Comment s'articulent l'Etat et les collectivités territoriales pour élaborer une réglementation ? L'exemple des *Dark stores* montre comment les collectivités territoriales sont interpellées par des évolutions économiques inattendues et sur quels registres elles se mobilisent.

Introduction

Avec les restrictions sanitaires liées au COVID, les commerces se sont réorganisés pour livrer leurs produits directement auprès du consommateur, à domicile ou sur leur lieu de travail. La situation sanitaire a renforcé une tendance qui était apparue auparavant, notamment avec le développement des services de livraison de restauration et la vente à distance dans d'autres domaines. La Fédération de l'e-commerce et de la vente à distance (FEVAD) note que les achats en ligne ont cru de 30 % en 2020, et continuent à croître, certes plus modérément après la crise COVID (+ 15 % en 2021). Ils représentent une part croissante du chiffre d'affaires dans l'activité du commerce de détail, soit 14,1 % en 2021.

Ce mouvement a donné naissance à un circuit de distribution original qui supprime les points de vente et mise sur une chaîne logistique de distribution, depuis le lieu de fabrication jusqu'au client. Dans cette chaîne « logistique », les distributeurs historiques : Amazon, C-discount, dominant. Des chaînes de distribution plus classiques ont développé ou ouvert des plateformes de vente à distance (Fnac, Decathlon, Carrefour...). En parallèle, de nouvelles formes d'établissements intermédiaires se sont créés, qui se spécialisent dans la préparation de commande et la livraison de proximité en affichant des délais de livraison courts. On les appelle le « *quick commerce* » qui inclut le « *drive piéton* », le « *Dark Kitchen* » et les « *Dark stores* ». A l'origine ciblés sur les produits d'épicerie et l'alimentation, ils évoluent vers la distribution d'autres produits et notamment les produits frais. La recherche menée par Mathilde Jeancelme, pendant son master à l'Ecole d'urbanisme de Paris (2022) s'est intéressée aux *Dark stores* que l'on traduit en français par « entrepôt aveugle » ou « magasin fantôme ». S'appuyant sur ses recherches de terrain à Marseille, elle soulève les enjeux de ces établissements dans le centre-ville des métropoles, au moment même où le gouvernement s'inquiète de leur prolifération rapide qui génère des nuisances urbaines, mais aussi d'un manque à gagner financier et fiscal pour les collectivités locales concernées. Une réflexion gouvernementale a été engagée pendant l'été pour réguler l'implantation de ces établissements, sans qu'aucun texte réglementaire, arrêté ou décret, ne soit finalement sorti. Une mission d'informations sur le *quick commerce* a été confiée à Maud Gatel et à Anaïs Sabatini par la Commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale le 26 octobre 2022. La question est de définir réglementairement cette nouvelle activité, de lui trouver une place « régulière » au sein des villes et de leur urbanisme et de lui faire respecter ses obligations. Notre propos est de

clarifier ce concept de *Dark store* et d'interroger la tension entre une demande économique qui semble s'intensifier et une place irrégulière dans le système local et urbain qu'il occupe et qui interpelle les collectivités locales.

Un entrepôt aveugle qui occupe l'espace public

Le *Dark store* est une entreprise qui regroupe les marchandises dans un petit local (le Hub Institute parle de 100 à 300 m²) proche des clients et répond aux commandes prises à distance en les livrant à domicile dans un délai très court. Le local ne propose pas de vente en boutique ni d'espace d'exposition des produits. L'absence de vitrine explique l'appellation *Dark store*. L'engagement, qui fait aussi la particularité du modèle, est de livrer le client en 10 minutes, soit dans un rayon de 1 à 2 kilomètres maximum. Cet engagement détermine la localisation de l'entrepôt de stockage. De fait il se situe au cœur des grandes métropoles où se concentre la clientèle et il occupe le plus souvent une ancienne boutique en rez-de-chaussée dans une rue fréquentée du centre-ville. Une étude de l'APUR (2022) constate que les *Dark stores* s'installent dans les rez-de-chaussée d'immeubles d'habitation ou dans d'anciens commerces. Pour satisfaire l'engagement de livraison rapide, le *Dark store* fait appel à une flotte de livreurs, en scooters ou en vélos qui, pour assurer la plus grande réactivité, stationne devant l'entrepôt en attente de la commande à livrer.

• Les collectivités locales sont alors interpellées à plusieurs titres

D'une part l'implantation des *Dark stores* vient perturber la dynamique commerciale en remplaçant des « boutiques » par des espaces obturés. Si les locaux ne sont pas vacants, ils ne participent pas à l'animation commerciale qui porte la fréquentation et la vie du quartier. En visant surtout des petites commandes (20 - 25 €) de produits frais et une forte fréquence d'achat, ils concurrencent directement les épiceries locales qui fournissent traditionnellement les produits de proximité. Plus généralement les commerçants perdent en « clientèle de flux » : la clientèle de passage et qui s'arrête. Et ceux qui souhaiteraient s'implanter sont mis en concurrence pour l'accès au local.

Côté puissance publique, la présence des *Dark stores* renforce les trajectoires déjà fragiles des rues commerçantes, et porte ombrage aux politiques de soutien des petits commerces dans le centre que les villes ont lancées depuis plusieurs

(1) Diplômée de l'Ecole d'urbanisme de Paris, mathilde.jeancelme@hotmail.

années. L'APUR souligne que les *Dark stores* se localisent dans les espaces ciblés par la politique de redynamisation commerciale menée par la ville de Paris (« Parmi les 60 *Dark stores* parisiens, 14 se situent sur un tronçon de voie protégé au titre de la protection du commerce et de l'artisanat » APUR, 2022, p12). C'est toute la politique d'urbanisme commercial qui est perturbée. La même contradiction est soulevée à Marseille qui amorce un programme ambitieux "Ambition centre-ville" pour protéger le commerce de proximité et l'artisanat et requalifier le centre-ville. La ville de Marseille s'inquiète de l'absence de dynamique de convivialité autour des *Dark stores* alors qu'elle soutient les initiatives participatives citoyennes et les politiques culturelles.

De plus, le voisinage se plaint de la présence des *Dark stores* : M. Jeancelme rend compte d'une dizaine de plaintes du voisinage à Marseille sur le premier semestre 2022. Ses entretiens vont dans le sens des enquêtes de 20 minutes à Paris (avril 2022) et de TF1 à Bordeaux (novembre 2022). Ce sont surtout le stationnement et la circulation des livreurs qui gênent dans les quartiers résidentiels. Circulation, bruit, occupation de l'espace public ne vont pas de pair avec les pratiques et les attentes des résidents. Les horaires de livraison, dans la journée, tard le soir et jusqu'au petit matin, amplifient les nuisances. Pour tenir les délais de livraison les livreurs sont peu respectueux du code de la route et mettent les piétons en danger. L'ensemble déstabilise fortement l'organisation du quartier. Quand ils attendent les livraisons, les livreurs créent des attroupements peu amènes à proximité du local. L'APUR note également l'accroissement des déchets alimentaires lorsque le *Dark Store* livre des produits frais qui doivent être évacués chaque jour, dès qu'ils sont périmés. Outre l'encombrement, ils attirent des populations « non désirées » qui viennent récupérer les denrées encore consommables. La présence des *Dark stores* a ainsi des effets sur l'organisation sociale du territoire qui justifie une intervention des pouvoirs publics.

Un développement rapide et désordonné

Une étude de NielsenIQ pour la FEVAD présente quelques chiffres sur le développement des *Dark stores* en France (en mai 2022) : 145 *Dark stores* y sont répertoriés. Les premiers à s'installer datent de 2020. C'est dire si leur développement a été rapide. L'enquête identifie seulement 7 nouveaux établissements début 2022. Elle suggère un ralentissement fort de cette expansion, en nombre de locaux, marquant l'instabilité du créneau. Ces *Dark stores* sont très concentrés spatialement, essentiellement en Ile-de-France où l'on compte 103 entrepôts. On les trouve également à Lyon (14), Marseille (10), Lille (5), Bordeaux (4), Toulouse (3), Montpellier, Nantes Nice... Certains soulignent que le phénomène émergeant croît rapidement mais n'est pas dominant.

Jeancelme explique qu'il n'est pas facile d'identifier les *Dark Stores* car les nomenclatures des déclarations juridiques ne les spécifient pas. Flink est inscrit au titre d'intermédiaire du commerce (code NAF 4619B), Gorillas du e-commerce (code NAF 4791B : Vente à distance sur catalogue spécialisé), Zapp du commerce de détail (code NAF 47.11B) et Cajoo dans l'activité d'entrepôt et du transport (code 52.29B : Affrètement et organisation des transports). Aucun recensement n'est réellement suivi et reste difficile du fait d'ouvertures et de fermetures

rapides. Et sur le terrain, les devantures restent souvent ambiguës, l'activité est effectivement « cachée ». Les interlocuteurs sont également rares dans ces locaux car la structure a peu d'employés visibles. L'absence de vente sur place et le remue-ménage des livreurs forment seulement un faisceau d'indices.

On connaît pourtant les entreprises les plus importantes, répertoriées par la FEVAD (enquête 2022 mentionnée). Les *Dark stores* sont détenus par des start-ups internationales américaines (Gopuff/Godija), britannique (Zapp), allemandes (Fink et Gorillas), et plus récemment françaises (Frichti, Cajoo, Bam Courses). Elles sont soutenues par des levées de fonds internationaux et leur modèle économique n'est pas la rentabilité mais le « *blitzscaling* » : leur objectif est de faire grossir leur chiffre d'affaires à grand renfort de publicité (10 % du Chiffre d'affaires selon LSA, 2022) avant leurs concurrents de façon à les pousser à la faillite et ainsi racheter les entreprises concurrentes, avec éventuellement une revente des parts d'actionnaire avec plus-value. On note effectivement des regroupements en 2022, rendant compte d'une restructuration rapide du secteur (LSA, 2022). Courant 2022, Flink rachète Cajoo et Gorillas fusionne avec Frichti. Des faillites sont également annoncées (Kol, Zapp).

Parallèlement on observe des alliances avec des hypermarchés (Carrefour, Casino ou encore Lidl). Les entreprises de la grande distribution recherchent à travers eux un service complémentaire à leur cœur d'activité. Elles utilisent les services du *Dark store* pour assurer les nouvelles missions logistiques et capter un nouveau marché. Ce développement pourrait faire évoluer le marché avec plus de stabilité mais sur un modèle différent (gamme évolutive, commandes plus importantes, moins fréquentes, ...).

Le modèle des *Dark stores* repose aussi sur une optimisation des systèmes de gestion et de la main d'œuvre. Ce dernier point soulève de nombreuses critiques. Même si les *Dark stores* promeuvent des emplois en CDI, les entreprises des *Dark stores* font travailler leurs employés dans une grande instabilité contractuelle et des conditions de travail tendues et dangereuses. Le reportage de numérama en rend compte (Gayte, 2021) L'étude de Jeancelme remarque que l'entreprise Türk Ge tir est la seule (sur Marseille) à offrir des contrats de travail à durée indéterminée. Même avec des CDI, la rotation du personnel rend compte de licenciements fréquents (par manque de cadencement suffisant dans le travail ou les livraisons, selon les employés interrogés par la presse). L'exigence de délais de livraison très courts augmente les prises de risque pendant les déplacements et le nombre d'accidents (25 % des livreurs ont déjà eu un accident). Les conditions de disponibilité et de repos posent question.

• Les collectivités sont vent debout face à cette instabilité juridique

La mairie de Paris, suivie par d'autres métropoles concernées, cherche à clarifier le régime des *Dark stores* pour réguler leur implantation. Elles ont sensibilisé les députés et une résolution a été déposée à l'Assemblée nationale en Mars 2022. Le gouvernement a élaboré un guide listant la réglementation susceptible d'être appliquée aux *Dark stores*. Il renvoie aux collectivités locales le soin de sécuriser les pratiques. Il a également préparé un décret pour légaliser l'activité, et l'inclure au sein des activités commerciales. Une

dizaine métropoles françaises, désorientée a réagi en Aout 2022 et demandé de nouvelles compétences en termes de réglementation. Le projet de décret a été modifié en fin d'été mais il ne semble pas qu'il soit actuellement paru officiellement. Une bataille juridique a parallèlement été ouverte à l'initiative de certaines villes, tandis que d'autres cherchent la concertation avec les établissements. Paris, comme Lille ou Lyon, tente de fermer les *Dark stores* en arguant qu'ils présentent toutes les caractéristiques d'un entrepôt et, qu'ils doivent, conformément au Plan Local d'urbanisme se localiser dans les périmètres dédiés à la localisation d'Espaces de Logistique urbaine. Certaines entreprises ont réagi rapidement en aménageant une vente en drive pour contourner la réglementation relative aux entrepôts. D'autres ont reçu une injonction de fermeture et les contrevenants sont assujettis à des amendes. Les tribunaux statuent de façon « hésitante » (Rolin, 2022). Dans le même temps les villes sont à la recherche de collaboration avec les *Dark Stores* pour trouver des compromis (Paris aussi, Marseille, Bordeaux). La question a pris un tour très politique et les annonces régulières des élus en rendent compte.

La polémique se focalise sur le statut des locaux au regard du droit de l'urbanisme, sur le coût, ou le manque à gagner pour les collectivités locales et sur les droits sociaux. Les élus mettent aussi en avant les distorsions aux réglementations sur le travail des employés. Ils sont confrontés à la liberté d'entreprise, défendue par l'Europe, et aux tendances de consommation qui soutiennent les *Dark stores* comme le montre les augmentations de chiffres d'affaires (+ 1.5 % en 2022 par rapport à 2021 - source IRI).

Le droit de l'urbanisme permet des régulations selon la destination des locaux. Notamment à Paris les entrepôts sont interdits en rez-de-chaussée et en sous-sol d'immeuble ou sur des voies « protégées au titre de la protection du commerce et de l'artisanat », et les commerçants ont des obligations de vitrine. De nombreux *Dark stores* n'ont pas fait état du changement de destination des locaux (de commerce en *Dark store*) et profitent de l'autorisation accordée aux précédents occupants des lieux. Les villes dénoncent l'absence de déclaration de changement de destination des locaux, tandis que les entreprises profitent du flou juridique sur leurs activités.

Les tribunaux ont soulevé la question environnementale, plaçant en faveur des *Dark stores*. Le tribunal administratif de Paris a ainsi accordé aux *Dark stores* la qualification d'« espaces de logistique urbaine », qui contrairement aux entrepôts sont autorisés dans les rez-de-chaussées. Le juge argumente que ces locaux « présentent un intérêt collectif » en ce qu'ils permettent « d'optimiser en milieu urbain le délai et le mode de livraison » et donc de « diminuer le trafic de camions et le nombre de points de livraison dans Paris intramuros ». Le débat reste juridiquement ouvert (voir Rolin, 2022).

De leur côté les collectivités locales avancent le surcoût collectif des *Dark stores*. L'activité des livreurs génère une pollution locale liée aux gaz d'échappement. Elle entraîne un usage accéléré des voiries et la mise en place d'un service de sécurité renforcé pour les piétons. La fiscalité accorde aussi un bonus aux établissements qui se dédouanent ainsi d'un certain nombre de contributions à la collectivité locale. Avec une faible surface d'activité les contributions à la fiscalité locale sont de fait réduites par rapport à un commerce classique, et parfois même exonérées (dans le cas de la Tascom pour une surface de plancher commercial inférieur à 400m²).

Conclusion : objectiver le débat ?

La bataille contre les *Dark stores* n'est pas terminée. Elle oppose pouvoirs publics et marché du commerce d'un côté, et de l'autre, l'Etat et les collectivités locales, voir les décisions au sein même des collectivités locales.

Face aux évolutions rapides des modes de consommation et aux développements des technologies de l'information et de la communication, les réglementations doivent s'adapter. Elles le font avec retard et sous la contrainte. Elles sont prises entre le souci d'équité, qui doit respecter les systèmes en place, et le souci d'aller de l'avant qui doit intégrer (et non détruire) les systèmes innovants. Elles le font aussi sous la pression des corps électoraux et des agenda politiques. Les débats autour des *Dark stores* rendent effectivement compte de ces pressions et de ces tensions. La conscience d'une évolution sociétale pousse à intégrer les *Dark stores* comme élément du système urbain de demain, tandis que la préservation d'un style de vie urbain pousse à les rejeter. Sans doute les démarches qui cherchent à trouver des localisations adaptées (Paris et Cajoo négocient l'installation dans les parkings souterrains) sont-elles des solutions constructives, comme les démarches de concertation (engagées à Marseille par exemple). Mais on comprend aussi que le système financiarisé qui soutient les *Dark stores* heurte les logiques de durabilité des systèmes urbains qui animent les élus, et les points de convergence restent limités. L'enjeu actuel est donc de légaliser les *Dark stores* et de favoriser leur intégration territoriale. Les pouvoirs publics pourraient s'appuyer sur les atouts des *Dark stores* en termes d'occupation temporaire dans les espaces à revitaliser, ou favoriser les complémentarités avec d'autres usages urbains (n'y a-t-il pas des espaces à créer pour les livreurs ?). De leur côté les *Dark stores* sont en évolution et des mutualisations peuvent naître en faveur du dynamisme économique.

Les tensions au sein des pouvoirs publics relèvent d'un autre jeu de pouvoir. Les hésitations du pouvoir central comme celles au sein des collectivités locales rendent compte de l'exercice démocratique. Les juridictions elles-mêmes peinent à concevoir une doctrine. Il est plutôt rassurant de voir s'exercer ce jeu de propositions et de tentatives suivies de clarification et d'adaptation. Il montre que le système n'est pas figé. Il montre aussi la force de l'exemple, les collectivités locales s'inspirant les unes des autres, ou formant des « coalitions de cause » (« une collaboration nécessaire des collectivités pour l'atteinte d'un objectif commun » cf. Jeancelme, 2022). Le mémoire de Jeancelme, qui compare la situation de Marseille avec celle de Barcelone, rend compte des marges de manœuvre possibles dans la régulation des forces du marché.

RÉFÉRENCES

- APUR (2022) *Drive piétons, Dark Kitchen, Dark Store ; Les Nouvelles formes de la distribution alimentaire à Paris*, <https://www.apur.org/>
- FEVAD (2022) *Chiffres clés du e-commerce* <https://fr.calameo.com/read/0071351454b6664e02df2>
- Gatel M. et al (2022, mars) Proposition de résolution n° 5147 *visant à réguler le secteur de la livraison alimentaire à domicile*, Assemblée Nationale.

- Gayte A. (2021, 10 décembre) « Livraisons en 10 min, dark stores et CDI : j'ai été rideuse pour Gorillas », *Numerama* <https://www.numerama.com/>
- Jeancelme M. (2022) *L'action publique territoriale pour la régulation des Dark Stores à Marseille et à Barcelone*, mémoire de fin d'étude, master urbanisme et aménagement, EUP/ UPEC- UGE.
- LSA (2022, 3 février) *Gorillas lance la recomposition du quick commerce* <https://www.lsa-conso.fr/>
- Rolin F. (2022) « Dark store et dark kitchen : nous ne sommes pas arrivés à destination... » *Le droit en débat - Dalloz actualité* du 14 octobre 2022 <https://www.dalloz-actualite.fr/>
- Rouquet A. (2022, 3 octobre) *Régulation des « dark stores » : la mauvaise réponse des pouvoirs publics à de vrais problèmes*, la Conversation <https://theconversation.com/>
- Schorung M., Buldeo Rai H et Dablang L. (2022, 3 mai) *Flink, Getir, Cajoo... Les « dark stores » et le « quick commerce » remodelent les grandes villes* la Conversation <https://theconversation.com/>

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

Revue de presse

Club finance de la gazette des communes : la responsabilité des gestionnaires publics

En liaison notamment avec KPMG, la gazette des communes a organisé un webinaire intitulé « *la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics : quelles incidences pour les collectivités locales* » ⁽¹⁾. Au cours de cette visioconférence, trois questions ont été traitées : les raisons et le sens de la réforme ainsi que la mise en place d'un contrôle interne et une cartographie des risques pour les limiter notamment en matière de régies, de paiement de subventions ou pour ce qui concerne le contrôle de la paie.

Pourquoi les projets de RER métropolitain avancent au ralenti

Annoncé par Emmanuel Macron, le déploiement de RER dans dix métropoles bute depuis longtemps sur les désaccords politiques locaux et le manque de moyens. Quelques métropoles poussent des projets mais loin de l'ambition d'un réseau de RER franciliens ⁽²⁾.

Train, métro : l'Ile-de-France promet de sanctuariser ses investissements

La région francilienne, premier client d'Alstom désormais élargi à Bombardier, souhaite sanctuariser son programme d'investissement en matériel roulant, malgré les difficultés à boucler son budget 2023. Le tout sur fond de relations apaisées avec Alstom ⁽³⁾.

Avis de tempête sur les budgets locaux 2023

Face à l'inflation, maires et présidents d'inter-communalité sont confrontés à un casse-tête pour boucler leurs budgets 2023. « La Gazette » a récolté les témoignages d'élus et de directeurs généraux qui s'efforcent de trouver des marges de manœuvre ⁽⁴⁾, aux moyens suivants : un renversement total des priorités et le décalage de projets.

Les gestionnaires locaux construisent les budgets 2023 sans avoir de visibilité sur les dépenses, inflation oblige, mais, fait nouveau, également sur leurs recettes. Les décideurs locaux ne connaissent pas les montants de la compensation de la disparition progressive de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ou ce qu'ils peuvent attendre des filets de sécurité. Ils ignorent aussi le niveau de la compensation des hausses de l'énergie, le montant de TVA transféré aux collectivités ou le taux de revalorisation forfaitaire servant de base au calcul de la taxe foncière.

(1) Le compte - rendu intégral du webinaire qui a duré plus d'une heure peut être téléchargé à l'adresse : <https://webikeo.fr/webinar/replay/678ec636da13ef9879bf2067c6260893300213d5>

(2) L'article de Matthieu Quiret, Bénédicte Weiss, Hubert Vialatte, Franck NIEDERCORN (Correspondant à Bordeaux), Laurent Marcaillou, Stéphane Frachet a été publié le 28 novembre 2022 à l'adresse : <https://mail.google.com/mail/u/0/?hl=fr#inbox/FMfcgZGrbHxtnFbjsDmJTgDZdKFNGV>

(3) L'article de Denis Fainsilber a été publié le 24 novembre 2022 par Les Echos, à l'adresse : <https://www.lesechos.fr/industrie-services/tourisme-transport/trains-metro-ile-de-france-promet-de-sanctuariser-ses-investissements-1881793>.

(4) L'article de Cedric Néau et de Romain Gaspar a été publié le 24 novembre 2022 par la gazette des communes à l'adresse : <https://www.lagazettedescommunes.com/835900/avis-de-tempete-sur-les-budgets-2023/>

Eau et assainissement : l'Etat veut pour le 1^{er} janvier 2023 la fusion des budgets « régie » et « DSP » ⁽⁵⁾

La Cour Administrative d'Appel de Nantes, non sans mal, aura finalement convaincu les services de l'État. Ils préconisaient en 2020, lors de la première vague de transfert aux EPCI à fiscalité propre des compétences eau et assainissement, la création de plusieurs budgets annexes différenciés par mode de gestion (Régie / DSP) et ce pour chaque service transféré. Mais aujourd'hui, tirant les conséquences de la décision de la CAA de Nantes en date du 08 janvier 2021, le Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et la DGCL, ont donc pris acte qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne permet la création de plusieurs budgets annexes pour un même service public, même en cas de mixité de modes de gestion. Seule condition, déjà rappelée dans la réponse à la question écrite n° 26467 du Député Benoit Potterie du 11 février 2020, la création d'un budget unique par service implique de pouvoir retracer avec précision, dans un suivi analytique, les opérations de chaque mode de gestion de ce service.

Mais le Ministère de la cohésion des territoires et la DGCL vont plus loin en associant ce revirement doctrinal à une date butoir pour s'y conformer, y compris pour les situations existantes, la note d'information de 2022 précisant que « pour les collectivités qui ne rempliraient pas ces conditions pour l'exercice 2022, une mesure de tolérance est acceptée afin d'intégrer ces modalités de gestion au 1^{er} janvier 2023 » (entendu ici au plus tard au 1^{er} janvier 2023).

L'unité budgétaire souhaitée présentera tout de même, *in fine*, deux vertus :

- Elle facilitera à terme les processus d'harmonisation des tarifs au gré de l'extinction des contrats de DSP en cours comme le rappelle Frédéric Cuvillier : « les engagements contractuels sont contraignants et nous empêchent, encore à ce jour, d'atteindre l'harmonisation tarifaire. Fort heureusement, ces contrats en cours arriveront à échéance prochainement » ;
- Elle simplifiera et préparera au mieux l'échéance du 1^{er} janvier 2026 de transfert obligatoire des compétences eau potable et assainissement aux communautés de communes qui ne disposeraient pas encore, à ce jour, de ces compétences.

Reste une question : Les collectivités pratiquant encore en 2022 la différenciation budgétaire par mode de gestion pour un même service, seront-elle suffisamment informées et prêtes pour passer le cap de l'unité budgétaire dès le 1^{er} janvier 2023 ?

Que pourront décider les EPCI à fiscalité professionnelle unique en matière de taux de TH sur les résidences secondaires en 2023 ? ⁽⁶⁾

Pierre Sarriaud, consultant du cabinet Ressources Consultants Finances, s'intéresse aux conditions dans lesquelles seront

(5) Fabian Meynard - Eau et assainissement : l'Etat veut pour le 1^{er} janvier 2023 la fusion des budgets « Régie » et « DSP » in la gazette des communes du 14 décembre 2022.

(6) Le texte de l'article peut être téléchargé à l'adresse : <https://www.lagazette-descommunes.com/842061/que-pourront-decider-les-epci-a-fiscalite-professionnelle-unique-en-matiere-de-taux-de-th-sur-les-residences-secondaires-en-2023>

votés les taux de TH sur les résidences secondaires dans les EPCI en 2023. Il pointe des problèmes d'interprétation pour les EPCI soumis à FPU des dispositions actuelles, entraînant des conséquences absolument non maîtrisées.

La gestion de la trésorerie des collectivités territoriales ⁽⁷⁾

Eric Portal présente le dossier consacré à la gestion de la trésorerie des collectivités territoriales. L'auteur rappelle le cadre juridique organisé autour de la circulaire du 22 février 1989. L'objectif est de gérer au mieux la trésorerie en économisant les deniers publics locaux. Cela passe par la mise en œuvre du concept de trésorerie zéro et une liaison de plus en plus étroite entre la gestion de la trésorerie et celle de la dette dénommée dette globale.

Pourtant, les collectivités territoriales semblent avoir oublié la gestion de trésorerie zéro. Le contexte financier de ces dernières années est caractérisé par une forte diminution des taux d'emprunt, minimisant le manque à gagner résultant d'une « surmobilisation » d'emprunts. Mais la remontée des taux d'intérêt devrait justifier un regain d'intérêt pour la gestion de la trésorerie avec la technique de la dette globale. Les techniques sont exposées : l'élaboration d'un plan de trésorerie (qui n'est cependant associé à un bilan prévisionnel qui ferait apparaître le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie proprement dite), les lignes de trésorerie et les NEU CP (anciennement billets de trésorerie).

Plusieurs contributions sont publiées dans le dossier :

- « La gestion de trésorerie locale : application des concepts de trésorerie zéro et de dette globale » ;
- « Améliorer sa gestion de trésorerie : méthode pour élaborer et faire vivre un plan de trésorerie » par Emilie Lemoine et Fabrice Pierre Abelé ;
- « Sélectionner et utiliser une ligne de trésorerie de manière optimale » par Cyril Viot ;
- « Comment mettre en place et faire vivre un programme de NEU CP dans le cadre de la gestion de trésorerie » par Aurélie Ribeiro, John Dussel, Hervé Amblard et Bertrand Manin.

Etudes et statistiques

Indice de prix des dépenses communales - novembre 2022

En prenant en compte « un panier des élus locaux », la hausse des prix enregistrée par les communes sur leurs dépenses est de 4,9 % au 1^{er} semestre sur un an (4 derniers trimestres sur les 4 précédents). Avec l'estimation d'un trimestre supplémentaire, qui prend en compte l'accélération de la croissance de certains indices et aussi la revalorisation du point d'indice de la fonction publique, elle serait même de 7,2 % (contre + 4,5 % pour l'indice des prix à la consommation).

L'analyse plus fine de cet indice, selon trois strates démogra-

phiques, montre tout d'abord que quelle que soit leur taille, les communes dans leur ensemble sont concernées par cette inflation hors norme. Néanmoins, la strate des moins de 3 500 habitants semble la plus impactée avec un indice qui pourrait augmenter de 8,3 % au 3^{ème} trimestre 2022, sur un an. Le poids important de leurs dépenses d'achats et charges externes particulièrement touchées par la hausse des prix de l'énergie, notamment celles qui ne sont pas protégées par le bouclier tarifaire s'appliquant au tarif réglementé de l'électricité, explique en partie cet écart.

La réalité d'une contrainte inflationniste forte pour les communes, et plus globalement pour les collectivités locales, n'est plus à démontrer et elle ne sera absorbée qu'au prix d'arbitrages difficiles pour les élus locaux, entre renoncement à certains investissements, recours au levier fiscal ou encore adaptation des services publics locaux ⁽⁸⁾.

Regard financier - Etude sur les communes rurales (jusqu'à 3 500 habitants)

Pour la cinquième année, La Banque Postale publie, en partenariat avec l'association des maires ruraux de France, une étude sur les communes rurales (jusqu'à 3 500 habitants). Elle présente, à travers quelques ratios simples, l'état des finances des communes rurales par strate de population au regard de ces mêmes ratios pour les communes de plus de 3 500 habitants ⁽⁹⁾.

Cette situation financière plutôt saine dans l'ensemble, présente toutefois de grandes disparités tant au niveau géographique, qu'au niveau des strates démographiques.

C'est pourquoi, un lien vers un outil cartographique permet aux élus de visualiser un certain nombre de ratios financiers et d'avoir des éléments de comparaison pour analyser la situation de leur commune en fonction de sa taille et de son implantation géographique mais aussi par rapport aux moyennes de son EPCI, de son département ou de sa région.

- Les communes jusqu'à 3 500 habitants dépensent 45 % de moins que les autres communes (hors ville de Paris) en fonctionnement.
- Le taux d'épargne (part de l'épargne brute dans les recettes de fonctionnement) est plus important pour les communes rurales (20 % contre 14 % pour les autres).
- Le montant des investissements par habitant est équivalent entre les communes rurales et les autres, cependant, bénéficiant de plus de subventions, elles recourent moins à l'emprunt pour les financer.
- La trésorerie des communes rurales est supérieure au niveau de l'encours de leur dette.

L'intercommunalité

Le site spécialisé en finances publiques FIPECO a publié le

(8) L'étude de l'association des maires de France peut être téléchargée à l'adresse : <https://www.amf.asso.fr/documents-indice-prix-depenses-communales-2022/41448>

(9) L'étude complète de la Banque postale peut être téléchargée à partir de l'adresse : <https://www.labanquepostale.com/newsroom-publications/etudes/etudes-finances-locales/communes-bloc-communal/regard-financier-communes-rurales-3500-habitants.html>. <https://mail.google.com/mail/u/0/?hl=fr#inbox/FMfcgZGrbHprlBJGnwCRDlGpJdlsMhT>

24 novembre 2022 une fiche encyclopédique relative à l'intercommunalité ⁽¹⁰⁾. Elle traite :

- la diversité des structures intercommunales entre les syndicats et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;
- les dépenses des intercommunalités qui ont augmenté en moyenne de 4,2 % entre 2004 et 2021 ;
- l'intégration fiscale et la faible mutualisation des moyens entre EPCI et communes, particulièrement pour ce qui concerne les métropoles.

Cap sur ... Les déterminants des disparités d'investissement communal sur le dernier mandat ⁽¹¹⁾

L'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) a publié le 15 décembre 2022 un communiqué de presse résumant la dernière étude relative aux déterminants des disparités d'investissement communal sur le dernier mandat.

Sur le mandat municipal 2014-2019, les communes ont investi un total de 120 Md€ (hors Ville de Paris et communes de Mayotte), soit une moyenne de 308 € par habitant et par an.

Cette moyenne masque cependant des disparités fortes, avec une commune sur cinq ayant investi moins de 147 €/hab. et par an et une autre commune sur cinq plus de 489 €.

Dans son 19^{ème} numéro de la collection Cap sur..., l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL) propose une analyse des principaux facteurs explicatifs de ces disparités d'investissement en se concentrant sur les communes de 2 000 habitants et plus. Cette étude constitue une actualisation du 6^{ème} numéro de la collection (janvier 2019) avec notamment l'ajout des deux dernières années de la mandature (2018 et 2019) et l'incorporation de certaines nouveautés.

Les principaux constats sur la période 2014-2019 sont les suivants :

- Les facteurs explicatifs des disparités constatées sont multiples, mais trois principaux ressortent : les subventions d'équipement reçues, la situation financière initiale et le stock d'immobilisations initial, reflet des réalisations antérieures.

D'autres variables expliquent les disparités d'investissement, mais dans une moindre mesure : potentiel fiscal par habitant, effort d'investissement du groupement à fiscalité propre d'appartenance, poids des budgets annexes, le statut de commune touristique.

- Les subventions d'équipement reçues proviennent principalement de l'État (26 %), des départements (22 %), des régions (15 %) et des groupements (10 %). Pour ces quatre

principaux financeurs, les subventions sont globalement orientées vers les mêmes domaines d'activité, en lien avec les politiques d'investissement des communes : aménagement, services urbains et environnement, sport et jeunesse, enseignement - formation, culture.

- Les effets multiplicateurs des subventions d'équipement reçues sur l'investissement communal sont forts, traduisant le rôle important joué par celles-ci dans les politiques d'équipement au niveau local. Une commune de plus de 2 000 habitants recevant 10 €/hab. de subventions supplémentaires par rapport à une commune autrement similaire (pour les critères mesurés dans l'étude) affiche des dépenses d'équipement plus élevées de l'ordre de 15 à 17 €/hab. en fonction de sa strate de population.

- Un lien dynamique entre situation financière et investissement apparaît. Ainsi, la capacité à s'autofinancer et à disposer de marges de manœuvre est généralement un préalable à l'investissement. Par ailleurs, les communes ayant peu investi sur la période, proportionnellement plus nombreuses en situation initiale fragile ou dégradée, ont majoritairement connu une amélioration de leur situation financière.

Législation et réglementation

Mise à jour des instructions budgétaires et comptables au 1^{er} janvier 2023

Plusieurs arrêtés du 23 décembre 2022 mettent à jour au 1^{er} janvier 2023 les instructions budgétaires et comptables ⁽¹²⁾ :

Arrêté du 8 décembre 2022 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 832 applicable aux centres de gestion de la fonction publique territoriale

Arrêté du 8 décembre 2022 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 71 applicable aux régions

Arrêté du 8 décembre 2022 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 831 applicable au Centre national de la fonction publique territoriale

Arrêté du 8 décembre 2022 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif

Arrêté du 8 décembre 2022 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 61 des services départementaux d'incendie et de secours

Arrêté du 8 décembre 2022 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 52 des départements et de leurs établissements publics administratifs

Plusieurs arrêtés du 30 décembre 2022 mettent à jour au 1^{er} janvier 2023 les instructions budgétaires et comptables ⁽¹³⁾

Arrêté du 21 décembre 2022 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 57 applicable aux collectivités territoriales uniques, aux métropoles et à leurs établissements publics administratifs

(10) La fiche encyclopédique peut être téléchargée à l'adresse : <https://www.fipeco.fr/fiche/Lintercommunalite>

(11) Cap sur les déterminants des disparités d'investissement communal sur le dernier mandat, n° 19 : www.collectivites-locales.gouv.fr/ofgl (partie « Collection Cap sur »). Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL) : www.collectivites-locales.gouv.fr/ofgl
Plateforme de données partagées de l'OFGL : <https://data.ofgl.fr/>

Arrêté du 21 décembre 2022 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 4 applicable aux services publics industriels et commerciaux

Décret n° 2022-1604 du 22 décembre 2022 relatif à la chambre du contentieux de la Cour des comptes et à la Cour d'appel financière et modifiant le code des juridictions financières.

Le décret tire les conséquences, au sein du code des juridictions financières, de la réforme du régime de responsabilité des gestionnaires publics prévue par l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022, en précisant les règles de composition, d'organisation et de fonctionnement de la chambre du contentieux et de la Cour d'appel financière ainsi que les règles de procédure applicables à l'instruction et au jugement des affaires portées devant le juge financier.

Décret n° 2022-1605 du 22 décembre 2022 portant application de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics et modifiant diverses dispositions relatives aux comptables publics ⁽¹⁴⁾.

Le décret supprime les dispositions relatives aux différents régimes de responsabilité personnelle et pécuniaire, précise les modalités du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics (hors volet juridictionnel) et adapte les procédures dans le cadre de ce changement de régime de responsabilité.

Ainsi, le décret supprime toutes les références au jugement des comptes et des gestions de fait, à l'apurement administratif des comptes ainsi qu'à l'examen des états de restes des comptables secondaires de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et des comptables de la direction générale des douanes et des droits indirects. Il abroge également l'ensemble des décrets relatifs à la mise en œuvre de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, régisseurs, huissiers de la DGFIP, trésoriers et sous-trésoriers militaires ainsi que des comptables des organismes de sécurité sociale. Il supprime les réserves pouvant être formulées par les comptables à l'occasion de leur installation ainsi que leur obligation de cautionnement.

La mise en place du nouveau régime de responsabilité ne modifiant ni le positionnement ni les missions de contrôle des comptables publics et assimilés, les différentes indemnités de caisse et de responsabilité sont renommées en indemnités de maniement de fonds.

La fin du jugement des comptes se traduit par la suppression de la transmission automatique des comptes et pièces justificatives à la Cour des comptes et aux CRC. Le décret précise les conditions de production des comptes et des pièces justificatives, les modalités de conservation et d'archivage.

Le décret supprime la prestation de serment des comptables

(12) Les différents arrêtés ont été publiés au journal officiel du 23 décembre 2022, à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/jo/2022/12/23/0297>. Ils seront commentés dans la prochaine LFT.

(13) Les différents arrêtés ont été publiés au journal officiel du 30 décembre 2022 à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/jo>. Ils seront commentés dans la prochaine LFT.

(14) Le texte du décret peut être consulté à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046778725>.

devant le juge des comptes au profit d'une prestation de serment devant une autorité administrative.

Le décret précise également les conditions de mise en œuvre de la possibilité pour le comptable de signaler à l'ordonnateur des faits susceptibles de constituer une infraction au titre de l'article L.131-9 du code des juridictions financières tel que modifié par l'ordonnance précitée.

Il fixe également les conditions de prise en charge des déficits résultant exclusivement des fautes ou des erreurs des comptables publics de l'Etat.

Le décret instaure enfin une procédure simplifiée pour la libération du cautionnement des comptables, régisseurs et des huissiers des finances publiques auprès des organismes agréés par le ministre du budget.

Références : le décret est pris pour application de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

Décret n° 2022-1698 du 28 décembre 2022 modifiant le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ⁽¹⁵⁾.

Le décret établit un cadre juridique pour la création ou la pérennisation de centres de gestion financière, à la suite des expérimentations autorisées par l'article 37 du décret n° 2018-803 du 24 septembre 2018 modifiant le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et autorisant diverses expérimentations. Le décret introduit également divers aménagements techniques, afin de tirer les conséquences de l'adoption de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques et de simplifier et sécuriser les modes de gestion financière de l'Etat et des organismes publics nationaux.

Loi de finances initiale pour 2023

La loi de finances initiale pour 2023 a été publiée le 31 décembre 2023 ⁽¹⁶⁾.

Le Conseil constitutionnel a déclaré non conformes à la Constitution plusieurs dispositions intéressant les collectivités locales, les articles :

- 142 qui modifie l'expérimentation prévue pour une durée de cinq ans par l'article 34 de la loi du 21 février 2022 mentionnée ci-dessus, afin d'élargir les missions au titre desquelles un établissement public territorial de bassin peut remplacer la contribution budgétaire de ses membres par une contribution assise sur le produit de la fiscalité locale ;
- 143 qui institue une conférence de financement des transports publics en Ile-de-France afin de débattre des solutions à mettre

(15) Le texte du décret peut être téléchargé à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046836510>.

(16) Selon René Honoré in Les Echos du 17 décembre 2022, le déficit s'est creusé de 7 milliards en raison de nouvelles mesures pour amortir le choc énergétique. Dans le même temps, selon l'Insee (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/6678112>), à la fin de troisième trimestre 2022, la dette publique au sens de Maastricht s'établit à 2 956,8 Md€, soit 113,7 % du PIB. La loi n° 2022 - 1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 publiée au journal officiel du 31 décembre 2022 peut être téléchargée à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/jo/2022/12/31/0303>.

en œuvre pour soutenir ces transports et prévoit la remise d'un rapport au Parlement pour rendre compte de ses travaux ⁽¹⁷⁾.

Malgré le désaccord de la commission mixte paritaire sur la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, les « contrats de confiance » n'ont pas été réintroduits dans la version définitive de la loi de finances initiale pour 2023 ⁽¹⁸⁾.

Parmi les principales mesures concernant les collectivités ⁽¹⁹⁾ figurent :

- La suppression de la CVAE étalée sur deux ans ;
- L'élargissement du filet de sécurité 2023 sur les dépenses énergétiques ;
- L'amortisseur électricité ;
- L'augmentation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à hauteur de 320 millions d'€ ;
- La création du fonds vert pour financer les investissements dans le cadre de la transition énergétique ;

(17) Conseil constitutionnel - décision n° 2022 - 847 DC du 29 décembre 2022 - Loi de finances pour 2023. Le texte de la décision figure à l'adresse : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2022/2022847DC.htm>.

(18) Voir les explications de Jean-René Cazeneuve, rapporteur général du Budget à l'Assemblée nationale : « J'ai été convaincu par l'abandon du contrat de confiance dans le PLF » in l'article de Cédric Néau et Romain Gaspar in la gazette des communes du 15 décembre 2022 à l'adresse : <https://www.lagazettedescommunes.com/841772/jean-rene-cazeneuve-jai-ete-convaincue-par-labandon-du-contrat-de-confiance/>

(19) Romain Gaspar - PLF 2023 : ce qu'il faut retenir pour les collectivités après l'adoption définitive in la gazette des communes du 16 décembre 2022, à l'adresse : <https://www.lagazettedescommunes.com/842146/plf-2023-ce-qu'il-faut-retenir-pour-les-collectivites-apres-ladoption-definitive/?abo=1>



BULLETIN D'ABONNEMENT



**LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL**

A compléter et renvoyer avec si nécessaire les informations pour un dépôt sur Chorus 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 documentaire) sur
www.financierterritorial.fr
au prix de 547,50 HT - **559 € TTC****

Ci-joint mon règlement par :

- ☐ Bon de commande/réf. Chorus jointe
- ☐ Chèque à l'ordre d'INFODIUM, une facture justificative sera envoyée
- ☐ Mandat administratif/Réception de facture

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

Infodium - SAS au capital de 4 200 euros - Siret : Paris B 494 345 309 00038 - 69, avenue des Ternes 75017 Paris - tél : 09 81 07 95 76 - Tarif applicable en 2023.

Raison sociale :

Nom : Prénom :

Fonction :

Adresse :

.....

Code Postal : Ville :

Téléphone : Fax :

E-mail (**Obligatoire**) :

Cachet/Date/Signature

FICHE TECHNIQUE

Le Projet urbain partenarial : un outil contractuel au service du financement des équipements publics et d'un urbanisme négocié

Par Marie LLORENTE

SOMMAIRE

- **Rappel des grands principes de financement des équipements publics**
- **Cadre général et champ d'application du Projet Urbain Partenarial**
- **PUP à convention unique et zone de PUP**
- **Le PUP, une voie hybride entre le faire et le laisser-faire**
- **Le PUP Village Delage : un exemple de PUP élargi**
- **Annexe : la définition réglementaire du PUP**

L'introduction du projet urbain partenarial (PUP) dans la panoplie des outils de financement des équipements publics marque une petite révolution dans le champ de l'aménagement. Son caractère contractuel et négocié rompt en effet avec la tradition unilatérale du droit de l'urbanisme, qui est une branche du droit public dans lequel le contrat est l'exception. Jusque-là, le seul contrat qui existe en aménagement est le traité de concession en ZAC, d'initiative publique, strictement encadré par les textes.

Il en va ainsi du PUP, créé par la loi MOLLE (Mobilisation pour le logement et de Lutte contre l'Exclusion) du 25 mars 2009, dans un contexte où les ressources financières des collectivités locales se raréfient et où les outils d'aménagement en place atteignent certaines limites pour répondre aux enjeux opérationnels et financiers contemporains. Ils ont été pensés pour un cadre d'intervention public et ne permettent pas, notamment, à des opérateurs privés d'initier et de réaliser des opérations d'aménagement sur des tènements fonciers qu'ils maîtrisent. Or, les préoccupations liées au renouvellement urbain s'amplifient à partir du début des années deux-mille et contribuent à faire évoluer le paysage d'acteurs et les modes de faire. La tendance est l'hybridation des montages, mêlant public et privé. Cette période correspond à l'émergence d'un urbanisme dit « de projet » ou encore « négocié », qui se veut davantage coproduit et partenarial.

Le PUP naît donc dans ce contexte. Si dans l'esprit de ses initiateurs, il devait porter à la fois sur le contenu des projets et sur les modalités de financement des équipements publics rendus nécessaires, la loi MOLLE n'a finalement retenu que la dimension financière et fait disparaître la dimension opérationnelle. La loi ALUR du 24 mars 2014 va revenir à l'esprit initial et élargir l'objet et la portée du PUP. Elle introduit notamment le principe de « zones » de PUP qui permet de faire contribuer plusieurs opérations successives sur un périmètre élargi.

Rappel des grands principes de financement des équipements publics

Toute opération d'aménagement ou de constructions génère des besoins en équipements, à la fois pour rendre possible l'édification (les terrains doivent être préalablement viabilisés) et pour apporter aux futurs usagers (habitants, entreprises, associations...) les services nécessaires. Le Code de l'urbanisme distingue deux catégories d'équipements : les équipements propres et les équipements publics. Pour chacun d'entre eux, les obligations de réalisation et de financement sont distinctes.

Il n'existe pas de définition légale de la notion d'équipement public, toutefois certains critères permettent de le qualifier :

- Un équipement public doit répondre à un besoin d'intérêt général.
- Sa réalisation doit être initiée par une personne publique et a vocation à appartenir à celle-ci.
- Il doit excéder les seuls besoins de l'opération tout en y répondant, ce qui le distingue de l'équipement propre, qui lui, est destiné à satisfaire les seuls besoins d'une construction ou d'une opération.

Il peut s'agir aussi bien d'équipements d'infrastructure (voiries, réseaux divers, etc.) que de superstructure (crèches, écoles, gymnase, centre culturel, etc.). Il peut de plus être situé dans le périmètre d'une opération ou en dehors de celle-ci.

La réalisation d'équipements publics intervient en général en raison de l'augmentation de la population, induite par la construction de nouveaux logements dans des opérations d'aménagement.

Le principe général veut que la collectivité locale assure la maîtrise d'ouvrage des équipements publics et leur financement

par le biais de la fiscalité de l'urbanisme. Il existe toutefois des exceptions, strictement encadrées par la loi (art. L332-6 et suivants CU), qui permettent à la collectivité de demander des participations spécifiques aux aménageurs et constructeurs qui réalisent ces opérations. C'est le cas précisément des participations contractualisées par le biais d'une convention de PUP, des participations en ZAC, ou encore des participations exigées au titre de la taxe d'aménagement majorée (jusqu'à 20 %).

Plusieurs principes fondamentaux régissent la perception de ces participations :

- **Le principe de proportionnalité** du financement des équipements publics (art L311-4 CU) : il ne peut être mis à la charge de l'aménageur de la zone que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans la zone.
- **Le principe de non-cumul** de la perception de la participation auprès de différentes entités : une collectivité compétente pour la réalisation d'équipements publics ne peut solliciter auprès des différents acteurs une participation qui a le même objet. Ce principe est lié à celui de proportionnalité qui veut que seule la part de l'équipement induite par l'opération d'aménagement soit financée par les acteurs de l'aménagement (aménageur ou constructeur), le reste à financer étant du ressort de la collectivité.
- **Le principe de la charge des équipements propres au bénéficiaire de l'autorisation** et non à la collectivité (art L 332-15 CU).
- **Et aussi** : les principes d'équité, de non-enrichissement et d'égalité des citoyens devant la charge publique.

A la différence de la taxe d'aménagement (non-majorée) qui est calculée forfaitairement et qui est due indépendamment de la réalisation des équipements, les participations d'urbanisme sont calculées en fonction d'un coût réel des équipements et leur produit est affecté à leur réalisation. Elles doivent obligatoirement respecter les principes énoncés ci-dessus.

Cadre général et champ d'application du Projet Urbain Partenarial

Le PUP est donc une alternative à la voie classique de financement des équipements publics par la fiscalité. Ce n'est pas une taxe mais une participation. Il entraîne à cet effet une exonération de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement pour une durée maximale de dix ans (les parts départementale et régionale restent dues).

Il constitue aujourd'hui l'une des principales participations d'urbanisme qui contribue au préfinancement, partiel ou total, d'équipements publics dont la réalisation incombe aux collectivités locales et qui sont rendus nécessaires par un projet immobilier privé, qui présente un intérêt communal.

• Conditions d'application du PUP

Seules les collectivités dotées d'un plan local de l'urbanisme, ou d'un plan d'occupation du sol ou encore d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur, peuvent recourir à cet outil. Il ne peut par ailleurs concerner que du foncier situé dans les zones urbanisées ou à urbaniser (U et AU des PLU ou U et NA des POS).

• Les signataires

Le PUP est librement conclu entre les parties. Il est formalisé par une convention, directement négociée entre les opérateurs (promoteurs, aménageurs, lotisseurs ou propriétaires fonciers) et la collectivité locale (commune ou EPCI compétent en matière de PLU) ou l'État dans le cadre des opérations d'intérêt national.

Dans la mesure où certains équipements prévus dans le PUP peuvent relever de la compétence d'une ou plusieurs collectivités non compétentes en matière de PLU (comme le département ou la région), la convention de PUP peut alors prévoir que le montant de la participation PUP pour ces équipements soit reversé directement par l'opérateur aux collectivités maîtres d'ouvrage concernées. Dans ce cas, la convention est co-signée par ces collectivités. Une autre possibilité consiste à formaliser une convention de reversement entre la collectivité compétente en matière de PLU et chaque collectivité maître d'ouvrage des équipements concernés. Dans tous les cas, il est impératif que les collectivités maîtres d'ouvrage se soient prononcées en amont sur la réalisation des équipements publics relevant de leur compétence.

• Les contours du contrat

La convention de PUP est un contrat administratif. Elle comporte a minima les caractéristiques suivantes :

- L'objet de la convention ;
- Les parties à la convention ;
- Le périmètre concerné ;
- La liste des équipements publics devant être réalisés, le coût prévisionnel de chaque équipement, le montant total prévisionnel et les délais de réalisation, ;
- La forme de la participation (financière, apport de terrains bâtis ou non bâtis...) ;
- Le montant de la participation à la charge du constructeur ;
- L'échéancier de versement de la participation ;

- La durée d'exonération de la part communale de la taxe d'aménagement (qui ne peut excéder 10 ans) pour les constructions édifiées dans le périmètre délimité par la convention de PUP.

La convention peut également préciser les conditions suspensives à son exécution, les garanties conventionnelles réciproques, ainsi que les modalités d'établissement d'avenants éventuels. Une convention peut donc être plus ou moins détaillée, ce qui va généralement de pair avec l'envergure du PUP et son degré de complexité.

• La possibilité de préfinancement des équipements publics

Le PUP est en général mobilisé lorsque la taxe d'aménagement (même majorée à 20 %) est insuffisante pour financer les besoins d'équipements publics générés. Du point de vue de la collectivité, il présente l'énorme avantage de pouvoir préfinancer une partie des équipements publics grâce un échelonnement du versement des participations. Précisons que ces participations peuvent être sous forme de numéraire ou par apport de foncier. Les paiements peuvent être conditionnés par les délais de livraison des équipements publics programmés. Du point de vue des opérateurs, la souplesse de l'outil peut permettre d'accélérer la sortie des projets.

• La mise en débat du projet rendu possible

Le PUP peut faire l'objet d'un débat. La loi ALUR, dans un souci de transparence, a en effet ajouté une faculté pour le porteur de projet de demander que le projet de PUP soit étudié par la collectivité et qu'il fasse l'objet d'un débat en conseil municipal ou communautaire. Cela est de nature à favoriser son acceptabilité et ainsi à minimiser les risques pour le pétitionnaire. Cette mesure conforte les modalités de concertation sur les projets d'aménagement définies par l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme.

Une fois signé, le PUP doit faire l'objet de mesure de publicité (affichage en mairie ou au siège de l'EPT et publication au recueil des actes administratifs). La convention est rendue exécutoire à compter de l'affichage de la mention de sa signature en mairie ou au siège de l'EPCI compétent.

PUP à convention unique et zone de PUP

Prenant acte de certaines limites tirées des premières expériences de PUP, la loi ALUR a apporté des modifications et notamment introduit le principe de « zones » de PUP. L'objectif est de pouvoir apporter une plus grande cohérence à l'urbanisation dès lors que les enjeux dépassent le strict tènement de l'opération, avec une vision d'aménagement d'ensemble. C'est le cas de certains équipements qui techniquement doivent être dimensionnés pour répondre à des besoins élargis, mais que le PUP n'a pas vocation à financer en totalité. Outre le risque pour la collectivité de ne bénéficier que d'un financement partiel, cela a également généré une fragilité juridique dès lors qu'il fallait conclure des PUP successifs.

La loi ALUR donne ainsi la faculté à la collectivité, au moment de la conclusion d'un premier PUP, d'adopter par délibération un périmètre plus large pour une durée maximale de 15 ans, en vue de contraindre de futurs opérateurs (non forcément connus) à financer *a posteriori* les équipements publics. La

délibération doit fixer le périmètre, le programme des équipements publics, ainsi que les modalités de partage des coûts des équipements publics. Cette délibération doit être annexée au PLU (art. R. 151-52 CU). Le ou les futurs opérateurs qui interviendront dans ce périmètre ne participeront au financement des équipements publics qu'à hauteur des besoins générés, dans le respect du principe de lien direct et de proportionnalité.

Ils auront l'obligation de signer une convention de PUP, condition préalable à la délivrance des autorisations d'urbanisme (permis d'aménager ou de construire). De ce fait, la notion « d'initiative privée » est assez relative puisque dans ce cas, les contractants privés peuvent être « contraints » de signer un PUP avec la collectivité si leur projet se situe dans la zone de PUP, d'où parfois la dénomination de « PUP forcé ». Plusieurs juristes pointent le risque de « chantage » à la délivrance du permis de construire.

Par cet élargissement, le PUP permet toutefois d'asseoir une stratégie d'aménagement qui va au-delà de la réponse à un besoin ponctuel limité au terrain d'assiette de la première opération. Cela va concerner des projets d'une certaine envergure, qui nécessitent un travail de programmation et de conception fin pour minimiser les risques.

Le PUP, une voie hybride entre le faire et le laisser-faire

Afin de mieux comprendre la portée du PUP, il est utile de le situer dans la palette des stratégies à disposition des collectivités locales pour orienter leur urbanisation. Elles peuvent en effet arbitrer entre quatre familles de « modes de faire » possibles ⁽¹⁾, que l'on classe ici selon un degré d'interventionnisme croissant :

Le « laisser-faire » ou développement en diffus

La collectivité n'intervient pas directement. Son rôle est limité à un contrôle réglementaire au moyen de règles génériques du PLU et de l'instauration de la taxe d'aménagement simple pour financer les équipements publics. Propriétaires fonciers et opérateurs se mettent d'accord via le marché foncier (ajustement et coordination par les prix). Cette filière renvoie essentiellement au développement urbain en diffus, qui *stricto sensu* correspond à des opérations immobilières et non pas d'aménagement. Elles n'impliquent pas la création de voiries nouvelles significatives puisque le secteur est déjà équipé. C'est une filière faiblement régulée qui peut poser un certain nombre de problèmes, notamment en termes d'intégration urbaine ou encore de pression sur les équipements publics, de gestion du stationnement sur l'espace public, etc. Rigoureusement, il s'agit d'une filière de production de logements sans phase d'aménagement, précisément parce que le foncier est déjà aménagé. Il est toutefois important de la mentionner compte tenu de la part conséquente qu'elle représente en nombre de logements produits, et aussi pour faire ressortir la distinction entre production en diffus peu régulé et production dans le cadre d'opérations d'aménagement.

(1) Vilmin T., 2015, « Les filières de l'aménagement - Le choix des opérateurs et des outils », La Revue Foncière, n° 6, pp.18-21. https://base.citego.org/docs/rf6_vilmin.pdf

L'« incitation à faire » Ou aménagement encadré

Ici la collectivité compétente essaye de provoquer une mutation significative de son tissu par un changement d'utilisation effective des sols en affichant des dispositions réglementaires incitatives (orientations et schémas dans les zones à urbaniser, gabarits et plans masses dans les zones urbaines à densifier). Les règles, comme la taxe d'aménagement au taux majoré ou les contraintes de mixité sociale, sont fixées de manière unilatérale par la collectivité. Mais celle-ci laisse propriétaires et opérateurs s'ajuster librement sur les prix à l'intérieur de ces règles. On retrouve donc dans cette filière des opérations d'aménagement privées, étant entendu que les opérateurs privés réalisent leurs équipements propres et la collectivité, les équipements publics. Dans cette filière, la collectivité ne maîtrise pas le temps. Elle ne peut qu'attendre que les acteurs privés se manifestent. Elle doit toutefois essayer de calibrer au mieux les besoins en équipements publics et dégager les emprises foncières nécessaires.

Le « faire-faire » ou aménagement négocié

Cette filière renvoie généralement à des opérations d'envergure, avec un programme complexe et des équipements publics à réaliser de toutes pièces. Ici, le projet précède la règle : les règles (de constructibilité, de prise en charge des équipements, de mixité sociale, de performances environnementales) ne sont pas fixées *a priori* mais négociées et formalisées par la collectivité et les opérateurs privés. La collectivité ne prend pas le risque financier, mais elle réalise les équipements publics qui, extérieurs au périmètre de l'opération, sont rendus nécessaires par celle-ci. Dans cette filière, le projet peut être soit d'initiative publique dans le cas de concession (mise en concurrence des aménageurs, aussi bien privés que des SEM) soit d'initiative privée s'il s'agit d'un PUP. Mais dans les deux cas, il y a négociation puis formalisation des engagements dans un contrat.

Le « faire » ou aménagement public

Cette filière correspond à des opérations publiques emblématiques ou stratégiques qui portent sur des portions significatives de territoire. Ici, la collectivité s'implique directement à travers la maîtrise foncière et la prise de risque financier. Elle assume le manque de visibilité sur la sortie et un niveau d'incertitude élevé. Deux types de situations sont concernées principalement : lorsque l'enjeu urbain est tel qu'il ne peut pas être laissé à la seule initiative privée ; lorsque l'initiative privée est insuffisante pour prendre en charge les opérations d'envergure nécessaires pour régénérer un quartier ou pour répondre à d'importants besoins de logements ou de locaux d'activités.

Le PUP s'inscrit donc dans une filière intermédiaire entre le laisser-faire et l'intervention publique, qui procède d'une négociation entre opérateurs privés et collectivité (au moins pour le premier contractant). Son choix résulte d'une comparaison avec l'intérêt et les limites des autres procédures financières dont disposent les collectivités (taxe d'aménagement, TA majorée, participation en ZAC), ainsi que des outils juridiques.

Mais c'est aussi le contexte opérationnel de départ qui est déterminant, en particulier la maîtrise foncière et le degré de complexité du site à aménager. Un opérateur privé ne s'engagera que s'il dispose d'une certaine visibilité commerciale et minimise ses risques. L'information doit alors être la plus transparente pour l'ensemble des parties, tant du point de vue des équipements publics à financer que du programme de construction envisagé, afin d'établir le plus clairement possible la part du coût des équipements auquel le ou les PUP successifs devront contribuer.

Le PUP Village Delage : un exemple de PUP élargi ⁽²⁾

• Le contexte de l'opération : la requalification d'une zone d'activité obsolète

Le projet mis en œuvre se situe sur la commune de Courbevoie. Il concerne la requalification d'une zone d'activité économique qui a accueilli de 1913 à 1938 l'usine des automobiles Delage et d'autres entreprises du secteur automobile et qui verra l'implantation de diverses industries et entreprises tertiaires. Les mutations urbaines de ce secteur se sont opérées au cas par cas sans vision globale du quartier ni de l'espace public. Devenue obsolète, enclavée dans un site urbain dense, la vacance s'est installée. Bien que déjà desservie par la gare de Bécon-les-Bruyères, l'arrivée de la nouvelle gare du projet du Grand Paris Express à 500 m du quartier constitue une opportunité pour renforcer l'attractivité de ce quartier. Cette localisation stratégique et son potentiel d'intégration et de reconversion urbaine n'ont pas échappé ni à la ville, ni à certains opérateurs privés.

• Le choix du PUP : une volonté de la collectivité de garder la main et négocier en direct avec les opérateurs

Sans aucune maîtrise foncière publique préalable, la voie intermédiaire de l'aménagement négocié a été privilégiée ici, le PUP permettant à la collectivité d'être en prise directe avec l'opération. L'initiation du projet vers le début des années 2010 coïncide avec la création du PUP. Cet outil est vu comme une opportunité pour les opérateurs privés déjà positionnés à proximité du site. C'est le cas de Sefri-Cime, l'aménageur de la ZAC des Bruyères située quasiment en bordure du site Delage (sur la commune de Bois Colombes) et qui a l'habitude de travailler sur des fonciers maîtrisés par AXA. En 2010, cette ZAC est déjà lancée et la logique pour ce tandem est de poursuivre sur le secteur Delage, où AXA est propriétaire de terrains (le site Energy Park). D'autres opérateurs que sont BNP Paribas Immobilier et le promoteur francilien Interconstruction étaient également positionnés. Ensemble, ils vont proposer au maire de monter une opération en PUP, en mettant en avant deux arguments principaux :

- celui de la vitesse, qui évite la phase de maîtrise foncière publique préalable : les opérateurs ont proposé de faire les acquisitions foncières en allant directement négocier avec les propriétaires privés,
- et celui du financement des équipements publics d'accompagnement.

Cela correspondait bien aux attentes du maire : être au cœur

du projet, en négociation directe avec les opérateurs sans intermédiaire et garder une trésorerie saine en évitant de recourir à l'emprunt grâce au préfinancement des équipements publics. Très vite, les parties se sont entendues de manière informelle pour verrouiller leur exclusivité sur le site afin d'éviter les surenchères foncières, dans la mesure où une grande partie du foncier restait à maîtriser.

• Les bases informelles de l'accord : acquisitions foncières, préfinancement des équipements publics contre fléchage du foncier et mise en compatibilité du PLU

La base du partenariat qui s'est noué entre la ville et les opérateurs a porté sur le foncier et le changement de zonage, l'emprise du projet étant au départ entièrement classée zone d'activité (Uf). En contrepartie de leur exclusivité, les opérateurs se chargent des acquisitions foncières et la ville de la mise en compatibilité du PLU, procédure qu'elle a lancée en mars 2013 par une déclaration de projet. Elle a également institué à cette occasion un périmètre d'étude sur l'ensemble du secteur, qui lui permet, le cas échéant d'opposer un sursis à statuer à toute demande de permis de construire si le projet compromet ou rend plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement (article L.111-10 du code de l'urbanisme).

• Un projet ambitieux, multi-partenarial et négocié à plusieurs niveaux

L'ambition du maire a été de faire un nouveau quartier mixte, attractif et exemplaire sur le plan environnemental, avec une attention particulière portée aux équipements publics et notamment la présence d'un parc d'au moins 1 hectare. Il y avait aussi la volonté de maintenir la dominante économique sur le quartier aux deux tiers de la programmation et ne pas dépasser 1000 logements, ce qu'il a fallu discuter avec les services de l'Etat pour obtenir l'agrément bureau.

Les discussions menées sur la base des études préalables, de l'élaboration d'un plan masse, etc. ont abouti à la programmation suivante :

- 200 000 m² de bureaux/activités
- 80 000 m² de logements (dont 30 % de logements sociaux)
- 10 000 m² de commerces et services
- 6 000 m² d'équipements publics de proximité

Ces orientations ont été partagées par l'Etat et à ce titre, les Préfets de la Région Ile-de-France et des Hauts-de-Seine ont signé un protocole d'accord avec la Ville de Courbevoie (début janvier 2016). Ce protocole est un document important puisqu'il pose les ambitions partagées par l'Etat et la Ville, la programmation urbaine, les grands principes de mise en œuvre des opérations et leur phasage, les actions engagées ou à mettre en œuvre par chacune des parties (soit, pour les services de l'Etat, la délivrance des agréments bureau préalable aux permis de construire et pour la Ville, la rédaction et la mise en œuvre du PUP) et les modalités de travail et de suivi du protocole.

• L'élaboration du programme des équipements publics

Celui-ci a été pensé comme en ZAC et intégralement mis à la charge de l'opération. Il a été élaboré parallèlement à la programmation prévisionnelle dans le cadre des études préalables avec l'aide d'un programmiste et l'appui des compétences internes des services techniques. Les coûts

(2) J. Idt, M. Llorente, Miot Y., Vilmin T., 2022, « Les coûts d'urbanisation dans les opérations d'aménagement : l'économie de l'aménagement au concret », rapport de recherche « Réseau Finances locales », 198p. Axa IM est actionnaire de Sefri-Cime.

Nature de l'équipement	Désignation de l'équipement réalisé par la ville	Coût prévisionnel (K€ TCT) y c coût du foncier (actualisé en 2020)	Phasage
Equipements d'infrastructures (MOA POLD)	VRD et aménagements paysagers	28 000	Avant et après 2022
Equipements de superstructure (MOA Ville)	Groupe scolaire	14 600	Avant 2022
	Crèche	4 200	Après 2022
	Gymnase	5 300	Après 2022
	Locaux culturels / associatifs	1 600	Après 2022
	Parc public	33 000	Après 2022
TOTAL		86 700	

des équipements publics ne se limitent pas aux coûts de construction, ils intègrent les dépenses afférentes à la constitution de l'assiette foncière nécessaire à leur réalisation (études, acquisition, portage, libération, remise en état...), ce qui explique des montants importants (voir tableau ci-dessus) :

Des équipements seront ultérieurement ajoutés par la ville et intégralement financés par elle (donc en dehors du bilan du PUP) dans la mesure où ils sont indépendants des besoins générés par le projet : rapatriement du centre technique municipal dans le quartier (estimé à 21 M€) sur une emprise impactant notamment du foncier d'Enedis et qui nécessite une DUP. Une salle polyvalente (estimée à 5,5 M€) a également été rajoutée et sera entièrement financée par la Ville.

Ce programme constitue l'assiette du calcul des participations qui a été validé par délibération du conseil territorial du 11 avril 2016, soit en même temps que la mise en compatibilité du PLU, de manière à border toute demande d'autorisation sur la zone PUP.

• **Le sujet foncier : principal point de dureté qui nécessite l'intervention de l'EPFIF**

En 2021, la maîtrise foncière était réalisée environ au deux-tiers, principalement à l'amiable, mais finalement la seule ingénierie foncière des opérateurs privés n'a pas suffi. Devant la complexité de certains sujets, comme celui des copropriétés, et surtout des blocages entraînés par une succession de recours sur les permis de construire, l'expertise et le portage de l'établissement public foncier d'Ile-de-France (EPFIF) se sont avérés indispensables. Si la première convention signée avec l'EPFIF en 2015 ciblait certains des secteurs en particulier, la seconde convention d'intervention foncière (tripartite, signée en janvier 2019 entre l'EPT, la Ville et l'EPFIF) élargit l'intervention sur tout le périmètre afin de pouvoir réaliser l'opération dans les délais fixés.

• **Evolutions des compétences avec la Loi MAPTAM**

Précisons que la loi MAPTAM est intervenue au cours de la vie de l'opération et l'Etablissement Public Territorial Paris Ouest La défense (EPT POLD) s'est vu transférer les compétences en matière d'aménagement par délibération du conseil territorial en décembre 2017. A ce titre, il assure la maîtrise d'ouvrage directe de la réalisation des équipements relevant de sa compétence ou par délégation de maîtrise d'ouvrage de la ville, soit toute la partie espace public, infrastructure et VRD (création, dévoiement, renforcement). De son côté, la Ville de Courbevoie assure la maîtrise d'ouvrage directe des équipements publics de superstructure, un parc de 1,6 ha inclus.

Sur le plan financier, c'est l'EPT qui bénéficie directement des participations financières dues au titre des conventions de

PUP par tout opérateur réalisant une ou plusieurs constructions pour permettre la réalisation des équipements dont il a la compétence et visant à satisfaire les besoins des habitants et usagers de la zone. En revanche, il reverse les participations nécessaires au financement des équipements publics de superstructure à la Ville de Courbevoie, maître d'ouvrage pour la réalisation de ces équipements publics. Une convention cadre de reversement entre l'EPT POLD et la commune organise le cadre du reversement des participations perçues, restant à percevoir, et amenées à l'être au titre des conventions futures, pour financer les seuls équipements publics à la charge de la commune de Courbevoie, au titre de ses compétences et inscrit dans les conventions de PUP.

Concernant le suivi financier de l'opération, un bilan de l'opération est tenu et actualisé par la ville. Il permet de suivre précisément les dépenses (aussi bien celles relevant de la compétence de la ville que celles relevant de l'EPT POLD) par rapport au prévisionnel de départ (coûts des études, coût du foncier, coûts des travaux, honoraires, coûts de construction, concertation, etc.). Il est partagé avec l'EPT POLD.

Chaque entité a inscrit les crédits en recettes et dépenses dans son propre budget : la Ville sur son budget général, l'EPT POLD sur son budget, avec la particularité que les dépenses réalisées par l'EPT POLD pour le compte de la Ville (délégation de maîtrise d'ouvrage) font l'objet d'une opération pour compte de tiers dans le budget de l'EPT. Il est indispensable pour repérer les éventuels dérapages et ajuster le cas échéant le montant des participations. Le bilan d'opération permet à son tour de renseigner le budget de la collectivité et son plan pluriannuel d'investissement.

• **La négociation du PUP**

De novembre 2015 à février 2016, au moment où s'affinaient les études préalables et la programmation, un travail a été mené en parallèle avec les promoteurs sur le volet financier du projet, sur la base du programme validé d'équipements publics à 57,7 M€ HT, intégralement à la charge de l'opération. Outre les négociations avec l'Etat sur la répartition entre bureaux et logements qui impacte l'économie globale du projet, il y a eu deux sujets de négociation financière importants avec les promoteurs :

1/ la définition du montant des participations financières, avec la volonté de faire porter la charge foncière plutôt sur le logement, ce qui se justifie dans la mesure où c'est cette partie du programme qui génère le plus grand besoin en équipements publics. Au terme des simulations respectives tenant compte de la programmation envisagée, les parties se sont entendues sur la répartition suivante :

- 210 €/m² SDP de bureaux

- 350 €/m² SDP de logement libre
- 180 €/m² SDP de logements sociaux
- 100 €/m² SDP de commerces, services, activités

Il est également convenu avec les opérateurs du principe de rétrocession des terrains nécessaires à la réalisation des espaces publics à 1 €/m² auprès de l'EPT POLD, qui les rétrocèdera à la Ville.

2/ L'échelonnement du versement des participations de manière à être plus efficace que la taxe d'aménagement (versée seulement 12 mois après le début des travaux). Au terme des discussions, les parties se sont finalement mises d'accord sur l'échéancier suivant qui permet bien à la collectivité d'encaisser assez tôt les versements :

- 10 % du montant de la participation versé dès que le permis de construire est purgé de tout recours
- 5 % versé au démarrage du chantier
- 40 % versé 8 mois après le démarrage des travaux

Par ailleurs, la ville s'est bien assurée que le rendement du PUP soit supérieur à la taxe d'aménagement majorée à 20 %, ce qui est le cas puisqu'il correspond à une TA à 25 % environ. Un comparatif a été fait avec des opérations voisines réalisées par des SEM et des aménageurs pour vérifier que les grandes masses étaient comparables.

• **Révision du montant des participations : l'impact significatif de l'aléa foncier**

La ville avait anticipé que le coût des équipements publics puisse augmenter de façon significative, notamment à cause du renchérissement du foncier sur la zone qui est difficilement maîtrisable. Provisionner un poste foncier en amont s'avérerait beaucoup trop incertain, par conséquent elle a intégré dans les conditions générales du PUP une clause lui permettant de réviser le montant de participations imputable aux opérateurs n'ayant pas encore conclu de convention. En effet, une fois qu'une convention est signée, le montant des participations est ferme et non révisable, même en cas de permis de construire modificatif.

C'est ce qui s'est produit avec le renchérissement de certains aménagements par rapport aux estimatifs des études préalables, notamment le parc. Une partie de l'assiette se situe sur des lots de copropriété dont la valeur vénale définie par les Domaines a fortement augmenté par rapport aux estimations de départ, du fait de multiples transformations et de comportements spéculatifs. Le programme global des équipements publics a ainsi été réévalué de 57,7 M€ HT à environ 77 M€ HT en 2020.

Cela a donné lieu à une actualisation du montant des participations (délibération du conseil territorial en septembre 2020). Elle a été établie au regard des autorisations délivrées et des programmes projetés qui se sont affinés (essentiellement à usage tertiaire ce qui explique la plus forte augmentation sur le bureau) :

- Pour les surfaces de bureaux : 375 € HT par m² SDP (versus 210 préalablement) ;
- Pour les surfaces de logements libres et intermédiaires : 375 € HT par m² SDP ;
- Pour les surfaces de logements sociaux : 200 € HT par m² SDP ;

- Pour les surfaces de commerces et de services et d'activités : 110 € HT par m² SDP

- Pour les surfaces d'hébergement non hôtelier (co-living, résidence service) : 375 € HT par m² SDP ;

• **Les documents qui s'imposent aux promoteurs ne sont pas tous opposables : le levier de la délivrance du permis de construire en dernier ressort**

Pour cadrer la relation avec les promoteurs, plusieurs documents ont été mis en place. Seule la convention PUP est un document négocié entre les parties et représente un contrat opposable à valeur juridique, de nature essentiellement financière. Cette convention rappelle les engagements respectifs du Territoire et de la Ville concernant la réalisation des équipements publics et ceux de l'opérateur sur les modalités de leur financement (montant des participations à verser et échéancier).

Toutes les exigences environnementales et les diverses prescriptions sont posées par d'autres documents, annexés aux conventions de PUP, que la ville « impose » aux promoteurs sans discussion et dont la mise en œuvre effective repose finalement sur leur engagement moral. Deux documents sont systématiquement annexés aux conventions : le cahier de recommandations urbaines, architecturales, paysagères et environnementales, ainsi que la charte de développement durable qui décline les 20 engagements du label écoquartier, conformément au protocole Ville - Etat.

• **Enseignements**

Si le PUP remplit pleinement l'objectif de (pré)financement des équipements publics et offre une grande souplesse, la contrepartie de ce montage ici est une perte de maîtrise du phasage pour la collectivité, dans la mesure où elle est entièrement dépendante du rythme des acquisitions. Cela nécessite parfois de recourir à l'expropriation pour ne pas faire trop déraiser dans le temps la livraison des équipements ou espaces publics, mais a un coût élevé. L'appui d'un EPF s'avère ici indispensable. Il contribue à atténuer le risque foncier.

Comme dans la plupart des opérations en renouvellement urbain, quel que soit le montage, le poste foncier est le plus sensible et le plus impactant sur l'économie du projet, avec des variations importantes dans le temps et peu d'outils pour les maîtriser. Si le PUP présente de nombreux avantages, il n'est pas à l'abri de cet aléa foncier, qui mérite d'être bordé davantage en amont. Rétrospectivement, certains opérateurs estiment qu'un tel projet nécessiterait une plus grande maîtrise foncière publique au départ. Les références de prix assez élevées qui ont été créées au démarrage du projet n'ont pas facilité les acquisitions suivantes. Le risque foncier a d'une certaine manière été fortement sous-évalué par les promoteurs lorsqu'ils ont entamé les discussions avec la Ville et proposé de prendre en charge la maîtrise foncière.

On retrouve avec cette opération les principes de l'urbanisme négocié, qui repose pour partie sur des engagements formels et informels (au sens de non opposable tels que les chartes, les protocoles), mais qui pour autant ont une valeur incitative assez forte. Si l'une des parties rompt son engagement, les conséquences peuvent être extrêmement pénalisantes, qu'il s'agisse de retards voire de blocages opérationnels, de la défection d'opérateurs, du risque d'image et de réputation, etc. Les parties sont donc liées, même si ce n'est pas toujours par la voie contractuelle. Cela n'empêche pas la Ville de mettre

en place un dispositif de contrôle et de suivi pour rappeler autant que de besoin les engagements à respecter.

Annexe : la définition réglementaire du PUP

Le PUP est défini à l'article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme :

« I.- Dans les zones urbaines et les zones à urbaniser délimitées par les plans locaux d'urbanisme ou les documents d'urbanisme en tenant lieu, lorsqu'une ou plusieurs opérations d'aménagement ou de construction nécessitent la réalisation d'équipements autres que les équipements propres mentionnés à l'article L. 332-15, une convention de projet urbain partenarial prévoyant la prise en charge financière de tout ou partie de ces équipements peut être conclue entre les propriétaires des terrains, les aménageurs, les constructeurs et :

1° Dans le périmètre d'une opération d'intérêt national au sens de l'article L. 102-12, le représentant de l'Etat ;

2° Dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme au sens de l'article L. 312-3, la collectivité territoriale ou l'établissement public cocontractant mentionné au même article L. 312-3 ;

3° Dans les autres cas, la commune ou l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme.

II.- Lorsque des équipements publics ayant vocation à faire l'objet d'une première convention de projet urbain partenarial desservent des terrains autres que ceux mentionnés dans le projet de ladite convention, par décision de leur organe délibérant, la commune ou l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme, ou la collectivité territoriale ou l'établissement public cocontractant mentionné à l'article L. 312-3 dans le périmètre des grandes opérations d'urbanisme ou le représentant de l'Etat par arrêté, dans le cadre des opérations d'intérêt national, fixe les modalités de partage des coûts des équipements et délimite un périmètre à l'intérieur duquel les propriétaires fonciers, les aménageurs ou les constructeurs qui s'y livrent à des opérations d'aménagement ou de construction participent, dans le cadre de conventions, à la prise en charge de ces mêmes équipements publics, qu'ils soient encore à réaliser ou déjà réalisés, dès lors qu'ils répondent aux besoins des futurs habitants ou usagers de leurs opérations. Les conventions successivement établies peuvent viser des programmes d'équipements publics différents lorsque les opérations de construction attendues dans chaque périmètre de convention ne nécessitent pas les mêmes besoins en équipements.

Le périmètre est délimité par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public ou, dans le cadre des opérations d'intérêt national, par arrêté préfectoral, pour une durée maximale de quinze ans. Le périmètre est délimité par décision de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public cocontractant mentionné au même article L. 312-3 dans le périmètre des grandes opérations d'urbanisme, pour une durée pouvant être supérieure à quinze ans sans pour autant pouvoir excéder la durée fixée par l'acte décidant de la qualification de grande opération d'urbanisme.

III.- Avant la conclusion de la convention, les personnes ayant

qualité pour déposer une demande de permis de construire ou d'aménager peuvent demander à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou à la collectivité territoriale ou l'établissement public mentionné audit article L. 312-3 dans le périmètre des grandes opérations d'urbanisme ou au représentant de l'Etat dans le cadre des opérations d'intérêt national qu'ils étudient le projet d'aménagement ou de construction et que ce projet fasse l'objet d'un débat au sein de l'organe délibérant. L'autorité compétente peut faire droit à cette demande.

La demande est assortie d'un dossier comportant la délimitation du périmètre du projet d'aménagement ou de construction, la définition du projet ainsi que la liste des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le périmètre.

Cette convention ne peut mettre à la charge des propriétaires fonciers, des aménageurs ou des constructeurs que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le périmètre fixé par la convention ou, lorsque la capacité des équipements programmés excède ces besoins, la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci.

La convention fixe les délais de paiement. La participation peut être acquittée sous forme de contribution financière ou d'apports de terrains bâtis ou non bâtis.

La convention peut prévoir que la contribution financière prévue à l'avant-dernier alinéa du présent III est versée directement à la personne publique assurant la maîtrise d'ouvrage des équipements publics mentionnés au troisième alinéa du présent III. »

Version en vigueur depuis le 25 novembre 2018

Modifié par LOI n°2018-1021 du 23 novembre 2018 - art. 1
Modifié par LOI n°2018-1021 du 23 novembre 2018 - art. 17

SOURCES

- Cerema, 2017, *Guide Financer les équipements publics et négocier le projet urbain*, Le projet urbain partenarial (PUP), 125p.
- Cerema, 2017, « Fiche outils - Le projet urbain partenarial (PUP) ». http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/cerema-fiche-pup_site_outils_amenagement_cle76f9af-1.pdf
- Gridauh, 2011, « L'introduction d'un outil de financement conventionnel : le PUP », Séminaire fiscalité de l'urbanisme, note de Jean-Philippe Brouant.
- IAU, 2018, *Financement des équipements publics, Quels outils pour accompagner l'effort de construction ?*, 94p.
- J. Idt, M. Llorente, Miot Y., Vilmin T., 2022, *Les coûts d'urbanisation dans les opérations d'aménagement : l'économie de l'aménagement au concret*, rapport de recherche « Réseau Finances locales », 198p.
- Vilmin T., 2015, « Les filières de l'aménagement - Le choix des opérateurs et des outils », *La Revue Foncière*, n° 6, pp.18-21. https://base.citego.org/docs/rf6_vilmin.pdf

FICHE TECHNIQUE

Comparaison des états budgétaires-comptables de l'Etat et des collectivités locales

Par Paul HERNU

SOMMAIRE

Comparaison du budget de l'Etat et du budget des collectivités locales

Comparaison du bilan de l'Etat et du bilan d'une collectivité locale

Comparaison du compte de résultat de l'Etat et du compte de résultat d'une collectivité locale

Mise en cohérence du résultat de la comptabilité générale de l'Etat avec le résultat de sa comptabilité budgétaire

En raison de la différence et du champ de leurs missions de service public, les états budgétaro-comptables de l'Etat et des collectivités locales répondent à des référentiels très différents, par les normes comptables qui les encadrent et leur mode de présentation.

Les différences caractérisent, tant leur budget, que les états financiers eux-mêmes, bilan et compte de résultat. En particulier, le dualisme des états présentés pour l'Etat, se distingue nettement des états monistes présentés pour les collectivités locales.

Dans la comparaison présentée ci-après, les états des collectivités locales sont illustrés par le cas réel d'une commune de près de 100 000 habitants, sachant que le référentiel budgétaro-comptable qui lui est appliqué est celui de l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements opérés sous forme d'établissements publics de coopération communale, départementale ou régionale.

Comparaison du budget de l'Etat et du budget des collectivités locales

Chaque année, le budget de l'Etat, en prévision, est présenté en deux sections, de fonctionnement et d'investissement, en annexe du projet de loi de finances, sous la forme d'un tableau reproduit ci-dessous.

Dans la section de fonctionnement présentée dans ce tableau, les charges comprennent des versements sur recettes au profit de l'Union européenne pour 24,6 Md€ et pour les collectivités locales (hors FCTVA) pour 37 Md€.

Cette section ne comporte pas de rubrique de charges et de produits exceptionnels, ce qui est conforme à la présentation du compte de résultat, aussi bien dans le secteur public, que dans le secteur privé.

Par ailleurs, les deux sections sont présentées dans le cadre d'un référentiel de comptabilité de caisse, sans enregistrement des droits constatés, ni constatation des opérations d'ordre en matière d'amortissement et de provision.

Il est important de relever que la section d'investissement fait ressortir un financement par l'émission de nouveaux emprunts pour un montant de 270 Md€, qui est prévu pour être affecté à hauteur de 45 % au financement du déficit de fonctionnement, c'est-à-dire au financement de charges de fonctionnement, et de 54 % au financement du remboursement du capital des emprunts antérieurement émis.

Cette situation perverse d'affectation des ressources d'emprunt résulte de l'absence de « règle d'or » obligeant à réserver ces ressources au seul financement de dépenses d'investissement. Elle conduit à faire financer par la fiscalité à la charge de la prochaine génération une large part des dépenses de consommation courante qui ne lui bénéficieront pas, et à faire rouler les ressources d'emprunt en les affectant au remboursement d'anciens emprunts, ce qui a pour effet de faire supporter une double charge d'intérêts pour une même ressource d'emprunt.

Par ailleurs, la présentation du budget de l'Etat en deux sections ne constitue qu'une information fournie aux parlementaires en annexe du projet de loi de finances, qui n'a aucune incidence directe sur leur vote des recettes et des dépenses répondant à une autre classification, par nature pour les recettes et par mission, programme et chapitres budgétaires

Présentation des recettes et des dépenses du budget de l'Etat pour 2023 en une section de fonctionnement et d'investissement.
(En milliards d'euros)

Section de fonctionnement			
Charges		Produits	
Dépenses de fonctionnement	68,0	Produits de gestion courante (toutes recettes non fiscales)	30,2
Charges de personnel	145,9	Recettes fiscales (Impôts et taxes)	314,3
Charges d'intervention	135,3	Autres produits	- 2,8
Autres charges	3,6		
Reversements sur recettes	61,6		
Charges financières	51,7		
Charges exceptionnelles	0	Produits exceptionnels	0
Dotations aux amortissements	0	Reprises sur amortissements	0
Dotations aux provisions	0	Reprises sur provisions	0
TOTAL	466,1	TOTAL	341,7
Déficit de la section de fonctionnement = 124,4			
Section d'investissement			
Déficit de fonctionnement	124,4	Ressources de financement hors emprunts	34,2
Dépenses nettes d'investissement	21,3		
Autres dépenses	- 1,1		
Remboursement d'emprunts	159,6	Emissions d'emprunts	270,0
TOTAL	304,2	TOTAL	304,2

pour les dépenses, en mêlant, à l'intérieur des missions et des programmes, les dépenses d'investissement avec les dépenses de fonctionnement, sans éclairer en parallèle leur mode de financement.

Dans le projet de loi de règlement du budget, dénommé projet de loi de fin de gestion par la loi du 23 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, les ressources de financement, notamment celles d'emprunt, sont présentées dans le corps du projet lui-même, mais les besoins de financement ne comportent que ceux résultant de l'amortissement des emprunts et du financement du déficit du budget en exécution, sans précision apportée pour distinguer ce qui, dans ce déficit, relève de dépenses d'investissement ou de dépenses de fonctionnement.

Contrairement au budget de l'Etat, le budget des collectivités locales est présenté au vote des élus locaux selon deux sections, de fonctionnement et d'investissement, ce qui leur permet de s'assurer, dès le niveau du vote, de l'équilibre

budgétaire en respectant la « règle d'or » imposée par l'article L 1612-4 du code général des collectivités territoriales selon laquelle les ressources d'emprunt figurant dans la section d'investissement doivent être exclusivement réservées au financement de dépenses d'investissement, à l'exclusion des dépenses de fonctionnement et de celles résultant de l'amortissement des emprunts antérieurement contractés.

De surcroît, dans le budget des collectivités locales, les recettes et les dépenses sont prévues en droits constatés, selon le critère de leur engagement et non celui de leur encaissement ou de leur paiement, et elles contiennent également les opérations d'ordre correspondant aux amortissements, aux provisions et aux mouvements de stocks.

Comparaison du bilan de l'Etat et du bilan d'une collectivité locale

Ces bilans sont présentés en la forme des tableaux ci-dessous.

Bilan de l'Etat au 31 décembre 2021 (En millions d'euros)

Actif				Passif	
	Brut	Amortissements Dépréciations	Net		Net
Actif immobilisé (1)	1 090 282	131 964	958 319	Situation nette (1)	-1 657 626
Immobilisations incorporelles	54 016	19 446	34 570	Dettes financières (2)	2 189 438
Immobilisations corporelles	614 144	81 663	532 482	Titres négociables	2 161 398
Immobilisations financières	422 122	30 855	391 267	Dettes financières et autres emprunts	28 040
Actif circulant (2)	193 256	46 476	146 781	Dettes non financières (3)	297 656
Stocks	39 207	9 268	29 940	Dettes de fonctionnement	7 352
Créances	145 080	37 208	107 872	Dettes d'intervention	12 854
Redevables	113 385	36 354	77 031	Produits constatés d'avance	126 158
Clients	3 194	634	2 560	Autres dettes non financières	151 291
Autres créances	28 501	220	28 281	Provisions pour risques et charges (4)	159 690
Charges constatées d'avance	8 969	0	8 969	Autres passifs (5)	34 191
Trésorerie active (3)	117 617	0	117 617	Trésorerie passive (correspondants) (6)	174 862
Comptes de régularisation (4)	1 033	0	1 033	Comptes de régularisation (7)	25 538
TOTAL DE L'ACTIF (1 + 2 + 3 + 4)	1 402 189	178 439	1 223 749	TOTAL DU PASSIF (1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6 + 7)	1 223 749

**Bilan d'une commune de 98 956 habitants au 31 décembre 2021, expérimentatrice du compte financier unique
(En milliers d'euros arrondis au millier le plus proche)**

	Brut	Amortissements Dépréciations	Net		Net
Immobilisations incorporelles	27 490	8 041	19 449	Apports non rattachés à un actif déterminé	118 198
Subventions d'investissement versées	20 246	2 114	18 132	Dotations	29 682
Autres immobilisations incorporelles	7 244	5 927	1 317	Fonds globalisés	88 516
Immobilisations incorporelles en cours	0	0	0	Subventions d'investissement reçues	94 005
Immobilisations corporelles	620 603	40 305	580 298	Rattachées à un actif amortissable	99
Terrains	69 704	0	69 704	Rattachées à un actif non amortissable	93 906
Constructions	394 570	2 180	392 390	Neutralisations et régularisations	2 801
Réseaux et voiries	98 349	0	98 349	Réserves	253 238
Installations, agencements et matériels	16 492	8 587	7 905	Report à nouveau	3 198
Immobilisations concédées et affermées	0	0	0	Résultat de l'exercice	7 192
Autres	41 151	29 538	11 613	Droits du concédant et de l'affermant	0
Immobilisations corporelles en cours	337	0	337	Droits du remettant et de l'affectant	0
Droits de retour pour immobilisations mises à disposition ou affectées	0	0	0	TOTAL DES FONDS PROPRES	478 633
Immobilisations financières	1 141	119	1 022	Provisions pour risques et charges	0

→ TOTAL DE L'ACTIF IMMOBILISE	649 234	48 465	600 769	Dettes financières	146 422
Stocks	0	0	0	Emprunts obligataires	23 800
Créances sur des entités publiques	1 868	0	1 868	Autres dettes financières	16
Créances sur redevables et comptes rattachés	3 883	2 180	3 883		
Avances et acomptes versés	0	0	0	Dettes non financières	7 297
Créances pour opérations pour compte de tiers	47	0	47	Dettes sur fournisseurs et comptes rattachés	4 831
Créances sur budgets annexes	2 002	0	2 002	Dettes fiscales et sociales	457
Autres débiteurs	947	0	947	Avances et acomptes reçus	0
Charges constatées d'avance	0	0	0	Dettes pour opérations pour compte de tiers	74
TOTAL ACTIF CIRCULANT	8 747	0	8 747	Fonds gérés par la collectivité	0
Valeurs mobilières de placement	0	0	0	Dettes sur budgets annexes	18
Disponibilités	22 175	0	22 175	Autres dettes non financières	1 917
Autres	300	0	300	Produits constatés d'avance	0
TOTAL TRESORERIE	22 475	0	22 475	TRESORERIE PASSIVE	0
Comptes de régularisation	574	0	574	Comptes de régularisation	213
Ecart de conversion Actif	0	0	0	Ecart de conversion Passif	0
TOTAL GENERAL DE L'ACTIF	681 030	48 465	632 565	TOTAL GENERAL DU PASSIF	632 565

• La comparaison de l'actif des bilans

1. Au niveau des immobilisations.

a) Les immobilisations incorporelles.

Les immobilisations incorporelles dans le bilan de la commune comportent les subventions d'investissement versées à un tiers privé ou public car la règle comptable vise à éviter de faire supporter la charge de la subvention en charge de fonctionnement, s'agissant d'une subvention qui a pour objet de financer un investissement chez le tiers bénéficiaire. Tel n'est pas le cas dans le bilan de l'Etat où les immobilisations incorporelles ne comprennent pas les subventions d'investissement versées par l'Etat aux ménages, aux entreprises et aux collectivités locales, enregistrées en charges dans le compte de résultat, dans la catégorie des subventions versées aux opérateurs pour charge de service public, ces subventions ne distinguant pas l'affectation en fonctionnement ou en investissement chez l'opérateur, ou dans la catégorie des charges de transferts opérés en faveur des ménages, des entreprises ou des collectivités locales.

b) Les immobilisations corporelles.

Les immobilisations corporelles sont enregistrées pour leur valeur historique, tant dans le bilan de l'Etat, que dans celui de la commune. Toutefois, dans le bilan de l'Etat, les établissements pénitentiaires, les infrastructures routières et les barrages sont enregistrés en coût de remplacement du bien par un actif similaire, déprécié ou diminué du coût de remise en état.

Les immobilisations corporelles de la commune ne peuvent pas être réévaluées à la clôture des comptes, alors que celles de l'Etat le sont. Ainsi, à fin 2021, les constructions de l'Etat ont été réévaluées à hauteur de 9 241 M€ et les actifs remis en concession de 11 879 M€.

Les immobilisations remises en concession ou en affermage dans le cadre d'une délégation de service public sont, dans les deux types de bilans, intégrées dans les immobilisations corporelles, sur une ligne distincte s'agissant du bilan de la commune.

Dans le bilan de la commune, une rubrique particulière est

ouverte, au sein des immobilisations corporelles, afin d'enregistrer le « Droit de retour pour immobilisations mises à disposition ou affectées ». Cet enregistrement important correspond aux mises à disposition d'immobilisations effectuées par la commune en direction d'un EPCI à fiscalité propre. Il peut aussi correspondre à une affectation d'immobilisation à une entité ou service non doté de la personnalité morale.

c) Les immobilisations financières.

Les immobilisations financières de l'Etat représentent près de 32 % du montant total de ses actifs, alors qu'elles ne représentent que 0,2 % du total des actifs de la commune. Cette différence très importante de proportion résulte de la diversité des participations au capital, des prêts et des créances de long terme détenus par l'Etat sur de très nombreuses sociétés ou de très nombreux organismes français, étrangers ou internationaux.

Pour la commune, les immobilisations financières se limitent au peu de participations ou de prêts ou d'avances qu'elle peut accorder, notamment, à une société d'économie mixte locale.

2. Au niveau de l'actif circulant

a) Les stocks.

Pour l'Etat, ils représentent 2,4 % du total des actifs, ou plus de 20 % du total de l'actif circulant. Ces proportions significatives résultent, notamment, de l'importance des stocks militaires.

Dans l'actif circulant de la commune, il est remarquable que ne figure aucune valeur de stock. Cette situation s'explique par la norme comptable selon laquelle l'obligation de comptabiliser les stocks ne s'applique qu'aux stocks de terrains aménagés pour être revendus, ou qu'aux produits achetés par la commune pour être revendus, dans le cas, par exemple, d'une gestion directe de la restauration scolaire ou municipale. Pour l'Etat, au contraire, la norme comptable impose de comptabiliser au bilan tous les comptes de stocks, pourvu que la valeur unitaire des éléments en stocks, ou que leur valeur globale, revête une importance significative.

b) Les créances.

Elles représentent plus de 73 % du total de l'actif circulant

de l'Etat, dont plus de 52 % pour le seul poste des redevables.

Le poste des créances représente 100 % du total de l'actif circulant de la commune, du fait de l'absence de comptabilisation des stocks et des charges constatées d'avance à son bilan.

Le poste relatif aux créances se subdivise en quatre parties, dont une partie spécifique à la commune.

Les créances de l'Etat relatives aux redevables représentent plus de 44 % de son actif circulant. Ces créances ont trait spécifiquement aux débiteurs présentant une dette au titre des impôts directs ou indirects. Pour la commune, les créances sur les redevables ne sont pas détenues sur les débiteurs d'impôts puisque ceux-ci sont recouverts par les services de l'Etat qui leur en reverse ensuite le produit. Elles ne correspondent qu'aux dettes de débiteurs au titre de redevances ou de ventes de services ou de prestations assurés par la commune.

Les créances relatives aux opérations pour compte de tiers sont présentes à l'actif du bilan de l'Etat et à celui de la commune. Pour cette dernière, elles résultent d'opérations qu'elle réalise dans le cadre d'un mandat qui lui est confié, le plus souvent, par l'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre.

Les créances sur les autres entités publiques, qui sont enregistrées dans les deux types de bilans, sont détenues par la commune au titre de concours financiers, de subventions, ou de participations financières attendues de l'Etat, d'une autre collectivité territoriale ou d'un établissement public.

Les créances sur les budgets annexes, spécifiques à la commune, résultent de sa structuration budgétaire entre un budget principal et un ou plusieurs budgets annexes rattachés au budget principal, ouverts pour gérer un service non doté de la personnalité morale, à caractère industriel ou commercial, ou que la commune peut ouvrir pour tenir une comptabilité distincte d'opérations imposables à la TVA. Ce poste de créances résulte du principe d'unité de caisse selon lequel une seule caisse enregistre l'ensemble des flux de trésorerie ayant trait à l'exécution de toutes les opérations du budget principal et des budgets annexes. Les créances enregistrées à l'actif du bilan présentant un solde débiteur du ou des comptes de liaison entre budget principal et budgets annexes signifie que le montant des flux de trésorerie issus des dépenses des budgets annexes dépasse le montant des flux de trésorerie résultant de leurs recettes. Le solde des comptes de liaison est, au contraire, créditeur lorsque les flux de trésorerie en recettes dépassent les flux en dépenses.

Alors que les charges constatées d'avance constituent 6 % du total de l'actif circulant de l'Etat, elles ressortent pour un montant nul dans le bilan de la commune. Ce dernier montant pourrait, a priori, être considéré comme suspect dans le cas où la commune aurait, par avance, supporté le paiement, par exemple, de charges de loyers d'équipements ou de locaux et où, en application du principe comptable de spécialisation des exercices, elle devrait enregistrer à son actif la créance correspondant à la période de location restant à courir en fin d'exercice.

3. Au niveau de la trésorerie

Au bilan de l'Etat, la trésorerie enregistrée à l'actif représente près de 10 % de la totalité des actifs. Toutefois, la prise en

compte d'une trésorerie inscrite au passif rend la trésorerie nette de l'Etat, au 31 décembre 2021, négative à hauteur de 57 245 M€ (voir plus loin au point B.5).

La trésorerie inscrite à l'actif du bilan de la commune représente 3,6 % du total de ses actifs, ce qui, en l'absence de trésorerie inscrite au passif, est relativement important et entretient un lien direct avec l'importance de la trésorerie inscrite au passif du bilan de l'Etat dans la catégorie des comptes de correspondants du Trésor. Dans cette catégorie, en effet, le dépôt de la trésorerie des collectivités locales dans le circuit des fonds mis à la disposition de la trésorerie de l'Etat représente, avec 76 000 M€ sur 174 862 M€ à fin 2021, plus de 43 % du total de ces fonds (voir ci-après au point B.5).

4. Au niveau des comptes de régularisation.

Les comptes de régularisation ont des contenus très différents dans les deux types de bilans.

A l'actif du bilan de l'Etat, le somme totale à fin 2021 recouvre trois composantes : un écart comptable de 467 M€ constaté au 1^{er} janvier 2006, au moment de dresser le bilan d'ouverture de l'Etat pour le premier exercice de certification de ses comptes. Depuis cette date, cet écart n'a pu être expliqué et compensé. La deuxième composante, d'un montant de 235 M€, est constituée par un compte de liaison intitulé « Facturations internes ». Ces facturations concernent des prestations rendues par l'Etat à des entités faisant partie de son périmètre d'opérations comptables. La troisième composante, d'un montant de 197 M€, a trait à des charges à répartir sur plusieurs exercices en raison de leur caractère exceptionnel.

Le bilan de la commune n'incorpore, outre les produits à recevoir rattachés à l'exercice en application du principe comptable de spécialisation, que les charges à répartir sur plusieurs exercices en raison de leur caractère exceptionnel résultant de leur nature : charges liées à la crise sanitaire du covid-19, frais d'émission d'emprunt, indemnité de renégociation de la dette d'emprunt et charges à étaler sur plusieurs années liées par exemple à une restructuration des services de la commune. Ces charges sont amortissables sur une durée variable selon leur nature, en principe d'un maximum de cinq ans, sauf exception.

5. Au niveau des écarts de conversion.

S'agissant de l'Etat, la norme comptable n° 11 sur les dettes financières et les instruments financiers à terme prévoit l'enregistrement dans le compte de résultat en fin d'exercice des écarts de conversion des dettes conclues en devises, que ces écarts se traduisent par un gain latent ou par une perte latente de change.

Dans le cas de la commune, les écarts de conversion latents ne sont pas enregistrés au compte de résultat, mais dans son bilan. Seuls les gains ou les pertes de change effectivement réalisés sont inscrits au compte de résultat.

Dans le cas d'espèce, le bilan de la commune présenté ci-dessus ne fait apparaître aucun écart de conversion pour dette contractée en devise. Si le cas s'était présenté, un écart de conversion aurait dû être constaté à l'actif dans le cas où, à la clôture des comptes, la dette aurait été contractée dans une devise qui se serait revalorisée par rapport à l'euro. Un enregistrement de l'écart de conversion au passif aurait

signifié, au contraire, une revalorisation de l'euro par rapport à la devise dans laquelle la dette a été contractée.

• La comparaison du passif des bilans

1. Au niveau de la situation nette de l'Etat ou des fonds propres de la commune.

a) La situation nette de l'Etat.

La situation nette au passif du bilan de l'Etat correspond aux fonds propres au passif du bilan de la Commune.

La particularité de l'Etat est de présenter une situation nette globale fortement négative en raison de la profondeur abyssale des déficits accumulés par l'Etat depuis la tenue d'une comptabilité patrimoniale.

Cette situation nette n'a toutefois pas vocation à refléter exactement la situation patrimoniale de l'Etat et celle de sa solvabilité à moyen et long terme, pour une raison principale : plus que sa situation nette comptable, la solvabilité de l'Etat dépend de sa capacité à lever l'impôt, qui correspond au « goodwill » d'une entreprise dont la valeur de marché dépasse la situation nette comptable en raison des perspectives offertes par le développement de son chiffre d'affaires et de la rentabilité subséquente.

Cela dit, la situation nette comptable négative de l'Etat au 31 décembre 2021, d'un montant global de - 1 657 626 M€, s'explique de la façon suivante :

- Reports des déficits de l'exercice et des exercices antérieurs = - 2 056 204 M€
- Réévaluation des constructions et des immobilisations mises en concession = + 397 353 M€
- Contrepartie des actifs mis en concession et des immobilisations financières sans détention de titres = + 1 061 M€
- Contrepartie de l'intégration d'entités contrôlées par l'Etat faisant partie de son périmètre comptable = + 164 M€.

Le total de la négativité de la situation nette de l'Etat résulte ainsi des reports de déficits tels qu'ils ressortent du compte de résultat établi en comptabilité générale selon la règle des droits constatés et comprenant notamment les opérations d'amortissements et de provisions. Le montant de ces déficits s'avère donc sensiblement différent de celui ressortant de la comptabilité budgétaire établi selon le référentiel de comptabilité de caisse (voir ci-après le point IV).

La négativité de la situation nette de l'Etat est très partiellement compensée par la réévaluation d'une partie des immobilisations utilisées par l'Etat ou qu'il a apportées en concession, ainsi que par la contrepartie de la valeur des actifs mis en concession correspondant aux droits du concédant inscrits au passif du bilan de la commune.

b) Les fonds propres de la commune

Les fonds propres de la commune sont composés d'éléments disparates.

Les dotations correspondent à la valeur des actifs apportés au moment où la commune a présenté pour la première fois, en comptabilité générale, sa situation patrimoniale, ainsi

qu'aux apports ultérieurs d'actifs par la commune ou par d'autres entités publiques et aux fonds globalisés accordés par l'Etat.

Les subventions d'investissement reçues distinguent celles qui ont financé un actif amortissable à transférer au compte de résultat sur une période correspondant à la durée d'amortissement de l'actif financé, et celles qui ont financé un actif non amortissable à maintenir en réserve financière au passif du bilan.

Le poste « Neutralisations et régularisations » permet le constat d'opérations de nature différente : les plus ou moins-values de cession d'immobilisations, la mise à niveau de provisions exceptionnelles (emprunts structurés), la neutralisation des dotations aux provisions ou aux amortissements, le retour à l'actif de biens mis en affectation, à disposition ou en concession. Le fait que ce poste se trouve positif au passif du bilan de la commune signifie que les plus-values de cession et le montant des biens retournés à l'actif dépassent les neutralisations et autres régularisations.

La situation des fonds propres de la commune, largement positive, du fait notamment des réserves, d'un report à nouveau et d'un résultat de l'exercice confortables, contribue fortement à l'équilibre financier de la commune. Ainsi, le montant des fonds propres, ajouté au montant des dettes financières à moyen et long terme, permet-t-il de dégager, à la fin de l'exercice 2021, un fonds de roulement largement positif de l'ordre de 25 M€.

Cet équilibre financier de la commune tranche avec le fort déséquilibre financier de l'Etat, ce qui est à mettre en lien, sans aucun doute, avec les règles budgétaires et comptables propres aux collectivités locales, celle budgétaire de « règle d'or » imposé au vote de leur budget et la règle budgétaro-comptable obligeant à incorporer les droits constatés et les amortissements et provisions au budget voté et exécuté. S'agissant de l'Etat, l'absence de « règle d'or » pour le vote du budget et la dualité du système budgétaro-comptable distinguant les états budgétaires établis en comptabilité de caisse et les états financiers, bilan et compte de résultat, établis en comptabilité patrimoniale, ont, au contraire, facilité l'accumulation des déficits et contribué au déséquilibre financier.

2. Au niveau des provisions pour risques et charges.

Les provisions pour risques et charges représentent, dans le budget de l'Etat, 13 % du total du passif, ce qui est considérable. Cette importance s'explique par l'importance des risques et des engagements auxquels l'Etat est confronté. Par exemple, les provisions pour risques liés à l'impôt s'élèvent à 16 239 M€ à fin 2021 et, dans les provisions pour charges, celles couvrant les charges anticipées de pensions militaires et d'indemnités aux victimes de guerre se montent à 15 434 M€ et 26 228 M€ sont réservés, par anticipation, au financement du prélèvement sur recettes pour contribuer au financement du budget de l'Union européenne.

Il est étonnant que la commune n'ait constitué aucune provision pour risques et charges inscrite au passif de son bilan, l'instruction M57, qui prévoit l'obligation de cette constitution, lui étant applicable en tant que collectivité expérimentatrice du compte financier unique.

3. Au niveau des dettes financières.

En raison d'une situation nette fortement négative, les dettes financières de l'Etat au 31 décembre 2021 équivalent à 179 %

du total de son passif. A la même date, le total de la dette portée par l'ensemble des administrations publiques s'élève à 2 813 Md€, les dettes financières de l'Etat d'un montant de 2 189 Md€ en représentant 77,8 %, celles des opérateurs de l'Etat 3,7 %, celles des administrations de sécurité sociale 9,8 % et celles des administrations publiques locales 8,7 %, dont 7,3 % pour les collectivités locales. Globalement la dette publique portée par l'Etat apparaît disproportionnée par rapport aux autres administrations publiques, mais cette appréciation doit être nuancée au regard de l'importance des transferts financiers opérés en direction des administrations de sécurité sociale et des collectivités locales, le total des transferts financiers effectivement versés à ces dernières s'étant élevés à plus de 115 Md€ en 2020.

A fin 2021, les dettes financières de la commune ne représentent que 23 % du total de son passif, grâce à son niveau de fonds propres et à la contrainte imposée à sa gestion financière par les règles budgétaires et comptables qui lui sont applicables.

4. Au niveau des dettes non financières.

Leur montant représente plus de 24 % du total du passif de l'Etat, en raison de l'importance du poste « Autres dettes financières » et des produits constatés d'avance. L'importance de ces derniers résulte surtout de l'étalement de la perception dans le temps des primes et décotes sur obligations assimilables du Trésor d'un montant de 111 281 M€, sur un total de 126 158 M€ au 31 décembre 2021.

Comme constaté plus haut à propos des charges constatées d'avance, il peut paraître surprenant qu'aucun produit constaté d'avance ne soit enregistré au passif du bilan de la commune, car il n'est pas rare qu'une collectivité locale perçoive d'avance la totalité ou une partie d'un produit, avant l'échéance de la période pour laquelle il est dû, en application du principe comptable de spécialisation des exercices qui impose de rattacher le produit correspondant à la période ou à la partie de période pour laquelle le service a été fait ou rendu.

5. Au niveau de la trésorerie négative ou passive.

Comme précisé ci-dessus (point A.3), la trésorerie de l'Etat se trouve globalement négative au 31 décembre 2021 pour un montant de - 57 245 M€, par différence entre une trésorerie inscrite à l'actif de + 117 617 M€ et une trésorerie inscrite au passif de - 174 862 M€.

Cette dernière correspond presque exclusivement au dépôt obligatoire au Trésor de la trésorerie disponible des correspondants pour un montant de 174 816 M€ à fin 2021, dont près de 76 000 M€ pour les collectivités locales, plus de 59 000 M€ pour les opérateurs de l'Etat et plus de 8 000 M€ pour les établissements publics de santé.

La trésorerie de l'Etat inscrite à l'actif de son bilan correspond principalement au solde du compte-courant du Trésor à la banque de France résultant de la création de monnaie par celle-ci, notamment pour le financement du déficit de l'Etat, ce qu'on qualifie sous l'expression « faire marcher la planche à billets ».

Le passif du bilan de la commune ne fait ressortir aucune trésorerie passive. Lorsque celle-ci existe, elle résulte, le plus souvent, d'avances de trésorerie à court terme accordées par

un établissement de crédit pour financer des besoins de trésorerie infra-annuels entre deux mobilisations d'emprunts.

6. Au niveau des comptes de régularisation.

Au passif du bilan de l'Etat, il s'agit presque exclusivement de charges à payer correspondant aux dotations accordées par l'Etat pour financer les investissements d'avenir ou le fonds pour l'innovation et l'industrie.

Les charges à payer inscrites dans les comptes de régularisation au passif du bilan de la commune correspondent à des charges engagées, dont le service a été fait au 31 décembre 2021, pour lesquelles l'échéance de paiement interviendra au début de l'exercice suivant.

Comparaison du compte de résultat de l'Etat et du compte de résultat d'une collectivité locale

Ces deux comptes de résultat sont présentés dans les tableaux pages 8 et 9.

Comme les bilans de l'Etat et de la commune établis selon des normes comptables très proches de comptabilité générale patrimoniale, les comptes de résultat de l'Etat et de la commune connaissent la même proximité de normes comptables de droits constatés et d'opérations d'ordre d'amortissements et de provisions, à l'exception de quelques dérogations.

La différence entre les deux types de comptes de résultats résulte plutôt de leur structuration.

• La structuration du compte de résultat de l'Etat

Cette structuration passe par les étapes suivantes :

Tableau des charges nettes :

Total des charges nettes de fonctionnement =
total des charges de fonctionnement – total des produits de fonctionnement.

Total des charges nettes d'intervention =
total des charges d'intervention – total des produits d'intervention.

Total des charges nettes financières =
Total des charges financières – total des produits financiers.

Total des charges nettes =
total des charges nettes de fonctionnement +
total des charges nettes d'intervention +
total des charges nettes financières.

Tableau des produits régaliens :

Total des produits régaliens =
total des produits fiscaux + amendes, prélèvements divers
et autres pénalités + ressources propres de l'Union
européenne

Compte de résultat de l'Etat au 31 décembre 2021 (En millions d'euros)

TABLEAU DES CHARGES NETTES	
Charges de personnel	151 629
△ de stocks, achats et prestations externes	26 366
Dotations aux amortissements, provisions et dépréciations	60 255
Autres charges de fonctionnement directes	8 325
Total des charges de fonctionnement directes (I)	246 575
Subventions pour charge de service public	35 773
Autres charges de fonctionnement indirectes	392
Total des charges de fonctionnement indirectes (II)	36 165
Total des charges de fonctionnement (III = I + II)	282 739
Ventes de produits et prestations de services	2 107
Production stockée et immobilisée	195
Reprises sur provisions et dépréciations	50 033
Autres produits de fonctionnement	25 417
Total des produits de fonctionnement (IV)	77 751
TOTAL DES CHARGES NETTES DE FONCTIONNEMENT (V = III - IV)	204 988
Transferts aux ménages	59 938
Transferts aux entreprises	59 938
Transferts aux collectivités territoriales	63 769
Transferts aux autres collectivités	28 109
Charges résultant de la mise en jeu de garanties	513
Dotations aux provisions et dépréciations	48 634
Total des charges d'intervention (VI)	269 751
Contributions reçues des tiers	15 329
Reprises sur provisions et dépréciations	52 842
Total des produits d'intervention (VII)	68 171
TOTAL DES CHARGES NETTES D'INTERVENTION (VIII = VI - VII)	201 580
Intérêts	36 318
Pertes de change liées aux opérations financières	196
Dotations aux amortissements, aux provisions et dépréciations	2 398
Autres charges financières	11 154
Total des charges financières (IX)	50 066
Produit des immobilisations financières	6 094
Gains de change liés aux opérations financières	188
Reprises sur provisions et dépréciations	14 136
Autres intérêts et produits assimilés	3 729
Total des produits financiers (X)	24 148
TOTAL DES CHARGES NETTES (XII = V + VIII + XI)	432 486
TABLEAU DES PRODUITS REGALIENS	
Impôt sur le revenu	80 095
Impôt sur les sociétés	47 422
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	17 726
Taxe sur la valeur ajoutée	95 181
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	35 374
Autres produits de nature fiscale et assimilés	30 367
Total des produits fiscaux (XIII)	306 165
Amendes, prélèvements divers et autres pénalités (XIV)	10 601
Ressources propres de l'Union européenne (XV)	- 26 368
TOTAL DES PRODUITS REGALIENS (XVI = XIII + XIV + XV)	290 398
TABLEAU DE DETERMINATION DU SOLDE DES OPERATIONS DE L'EXERCICE	
Total des charges nettes de fonctionnement (V)	204 988
Total des charges nettes d'intervention (VII)	201 580
Total des charges nettes financières (XI)	25 919
TOTAL DES CHARGES NETTES (XII)	432 486
TOTAL DES PRODUITS REGALIENS (XVI)	290 398
SOLDE DES OPERATIONS DE L'EXERCICE	- 142 088

Compte de résultat d'une ville de 98 956 habitants au 31 décembre 2021
(Contexture prévue par le compte financier unique en expérimentation) (En euros arrondis à l'euro le plus proche)

Comptes	Montants
Produits de fonctionnement	
Produits sans contrepartie directe	
Dotations de l'Etat	42 070 491
Participations	6 207 143
Compensations, attributions et autres participations	3 403 262
Dons et legs	0
Impôts et taxes	67 146 855
Produits avec contrepartie directe	
Ventes de biens ou prestations de services	4 645 961
Produit des cessions d'actifs	1 003 700
Autres produits de gestion	746 054
Production stockée ou immobilisée	0
Autres produits	
Reprises sur amortissements, provisions, dépréciations et transferts de charges	6 268
Reprises du financement attaché à un actif	10 738
Neutralisation des amortissements, provisions et dépréciations	0
Neutralisation des moins-values de cession d'éléments d'actifs	148 874
TOTAL DES PRODUITS DE FONCTIONNEMENT (I)	125 389 347
Charges de fonctionnement	
Achats et charges externes	18 291 865
Charges de personnel	67 900 399
Indemnités des élus	637 191
Autres charges de fonctionnement (dont pertes sur créances irrécouvrables)	701 861
Impôts et taxes	1 538 013
Dotations aux amortissements, aux provisions et dépréciations	5 131 580
Valeur nette comptable des éléments d'actifs cédés	546 487
Neutralisation des plus-values de cession d'éléments d'actifs	606 088
TOTAL DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT (II)	95 353 483
Charges d'intervention	
Dispositifs d'intervention pour compte propre	15 416 158
<i>Dont ménages</i>	<i>357 035</i>
<i>Dont personnes morales de droit privé</i>	<i>8 721 893</i>
<i>Dont collectivités territoriales</i>	<i>0</i>
<i>Dont autres organismes publics</i>	<i>6 337 230</i>
<i>Dont établissements d'enseignement</i>	<i>0</i>
Autres charges d'intervention	4 365 545
TOTAL DES CHARGES D'INTERVENTION (III)	19 781 703
TOTAL DES PRODUITS (OU DES CHARGES) NETS DE L'ACTIVITE (IV = I - II - III)	10 254 161
Produits financiers	
Produit des participations et des prêts	0
Produit des valeurs mobilières de placement	0
Produits nets sur cessions de valeurs mobilières de placement	0
Autres produits financiers	0
Reprises sur amortissements, provisions et dépréciations et transferts de charges	0
TOTAL DES PRODUITS FINANCIERS (V)	0
Charges financières	
Charges d'intérêts	3 012 295
Charges nettes sur cessions de valeurs mobilières de placement	0
Autres charges financières	13 203
Dotations aux amortissements, aux provisions et dépréciations	37 028
TOTAL DES CHARGES FINANCIERES (VI)	3 062 526
TOTAL DES PRODUITS (OU DES CHARGES) NETS FINANCIERS (VII = V - VI)	- 3 062 526
RESULTAT DE L'EXERCICE (VIII = IV + VII)	7 191 635

Tableau de détermination du solde des opérations de l'exercice

Solde des opérations de l'exercice =
total des charges nettes – total des produits régaliens

Ce dernier tableau fait ressortir que le montant total des produits régaliens de 290 398 M€ ne couvre pas le total des charges nettes de 432 486 M€, faisant ainsi ressortir un déficit global de - 142 088 M€ à la fin de l'exercice comptable 2021.

• La structuration du compte de résultat de la commune

La structuration, telle qu'elle résulte de la présentation du compte financier unique en cours d'expérimentation, est la suivante :

Total des produits de fonctionnement =
produits sans contrepartie directe + produits avec
contrepartie directe + autres produits

Total des produits (ou des charges) nets de l'activité =
total des produits de fonctionnement – total des charges
de fonctionnement – total des charges d'intervention

Total des produits (ou des charges) nets financiers =
total des produits financiers – total des charges financières

Résultat de l'exercice =
total des produits (ou des charges) nets de l'activité +
total des produits (ou des charges) nets financiers

La structuration du compte de résultat de la commune apparaît ainsi relativement plus simple que celle de l'Etat, du fait du regroupement des produits de l'activité sous la seule rubrique des produits de fonctionnement, avec une distinction dans celle-ci entre produits sans contrepartie directe comprenant notamment, d'une part, le produit direct ou indirect de la fiscalité propre ou reversée par l'Etat, d'autre part, les produits avec contrepartie directe composés notamment des ventes de produits ou de services, ainsi que les autres produits.

• Les principales spécificités du compte de résultat de la commune

Au niveau de sa présentation et au-delà de produits et de charges de nature différente relevant de champs de missions eux-mêmes différents par rapport à l'Etat, le compte de résultat de la commune présente, par rapport au compte de résultat de l'Etat, deux principales spécificités imputables aux règles comptable dérogatoires admises, au stade actuel, en faveur des collectivités locales.

La première admet la neutralisation de la charge d'amortissement ou de provision par une écriture de constatation d'un produit exceptionnel au compte de résultat pour le montant de la dotation d'amortissement ou de provision et de diminution des fonds propres au passif du bilan, à hauteur du montant de la ressource d'amortissement ou de provision qui y est affectée en contrepartie de la dotation enregistrée en charge au compte de résultat.

La seconde dérogation provient de l'effacement de l'impact, au compte de résultat, de la plus ou moins-value de cession des éléments d'actifs immobilisés au moyen d'un transfert au bilan de la commune par une écriture de charge au compte de résultat et d'abondement des fonds propres en cas de transfert de plus-value, ou une écriture de produit au compte de résultat et de diminution des fonds propres en cas de transfert de moins-value.

Mise en cohérence du résultat de la comptabilité générale de l'Etat avec le résultat de sa comptabilité budgétaire

Les états budgétaires-comptables de la commune suivent un système moniste unifiant la présentation et le contenu du compte d'exécution budgétaire et du compte de résultat de la comptabilité générale, les deux types de comptes étant établis selon le même référentiel de comptabilité en droits constatés et contenant les opérations d'ordre d'amortissements et de provisions.

Il n'en va pas de même pour l'Etat dont le système budgétaire-comptable dualiste prévoit, d'une part, la présentation d'un compte d'exécution budgétaire selon un référentiel de comptabilité de caisse, d'autre part, la présentation d'un compte de résultat de la comptabilité générale selon un référentiel de droits constatés, avec les opérations d'ordre d'amortissements et de provisions.

Il en découle la nécessité de vérifier, in fine, la cohérence des résultats présentés dans les deux types de comptabilité, entre le résultat de la comptabilité budgétaire de l'Etat et le résultat de sa comptabilité générale, ce qui n'est pas nécessaire dans le cas des collectivités locales vu la superposition des deux comptes de résultats, budgétaire et patrimonial de la comptabilité générale.

S'agissant de l'Etat, la vérification de la cohérence des résultats est relatée en note n° 4 incluse dans la présentation du Compte Général, présentée ci-contre.

Ce tableau fait ressortir les trois types de différences à l'origine de l'écart de + 28 651 M€ entre le résultat en comptabilité générale et le résultat en comptabilité budgétaire.

La première différence résulte de l'incidence des opérations inscrites exclusivement au bilan de l'Etat en comptabilité générale, qui ne sont pas enregistrées en charges ou produits en comptabilité budgétaire. Le passage au résultat en comptabilité générale nécessite donc d'ajouter lesdites opérations au résultat budgétaire.

Pour la seconde différence, les opérations sont inscrites dans les deux types de comptabilités, mais avec un fait générateur de caisse en comptabilité budgétaire, contre un fait générateur de droits constatés en comptabilité générale. Par exemple, les restes à recouvrer sur produits de l'année courante contribuent à augmenter le résultat en comptabilité générale du produit de ces restes, alors qu'ils ne peuvent être incorporés dans les recettes de la comptabilité budgétaire puisque ces recettes n'ont pas été encaissées en fin d'exercice. Il convient donc, à due concurrence, d'augmenter le résultat budgétaire pour passer au résultat en comptabilité générale.

Réconciliation du résultat en comptabilité budgétaire avec le résultat en comptabilité générale
(En millions d'euros)

I. Résultat en comptabilité générale	- 170 739
II. Dépenses et recettes inscrites au bilan	+ 33 928
Dont :	
- Immobilisations incorporelles et corporelles	+ 13 763
- Immobilisations financières	+ 9 176
- Opérations pour compte de tiers	+ 10 989
III. Opérations inscrites dans les deux comptes de résultats, avec différence de fait générateur	- 8 125
Dont :	
- Acomptes sur impôts et taxes	- 9 130
- Restes à recouvrer sur produits de l'année courante	+ 15 302
- Recettes sur produits des années antérieures	- 10 653
- Avances sur charges	- 793
- Charges n'ayant pas encore donné lieu à dépenses	- 1031
- Dépenses sur charges des années antérieures	+ 954
- Quote-part non apurée du préfinancement reçu dans le cadre de la facilité pour la reprise ou la résilience	- 4 012
- Autres	+ 1 238
IV. Opérations comptables sans impact en comptabilité budgétaire	
A. Opérations d'inventaire	+ 23 451
Dont :	
- Dotations et reprises sur amortissements et provisions	+ 5 723
- Charges à payer	+ 7 555
- Charges constatées d'avance	+ 660
- Produits à recevoir	+ 10 080
- Produits constatés d'avance	- 1369
- Variations des stocks	+ 608
- Production immobilisée	+ 195
B. Valeur comptable des éléments d'actifs cédés	- 20 603
RESULTAT EN COMPTABILITE GENERALE (I + II + III + IVA + IVB)	- 142 088

Enfin, la troisième différence résulte d'opérations enregistrées exclusivement en comptabilité générale, sans impact en comptabilité budgétaire. Par exemple, le montant net des dotations et reprises d'amortissements et de provisions, n'impacte, au titre des opérations d'ordre, que le seul résultat en comptabilité générale. Le passage au résultat en comptabilité générale s'opère donc en ajoutant ledit montant au résultat budgétaire.

La comparaison des états budgétaires et des états financiers de l'Etat avec ceux d'une commune fait ressortir des différences importantes, tant dans leur contenu, que dans leur présentation.

Ces différences sont imputables, à la fois, à la spécificité de certaines normes ou règles comptables propre aux deux types d'entités publiques, de leur référentiel budgétaro-comptable et du mode de structuration de leurs états.

Outre l'harmonisation entre elles, encore insuffisante, des normes comptables, le dualisme du référentiel budgétaro-comptable de l'Etat, par rapport au référentiel moniste des collectivités locales, nécessite deux modes de lecture et d'analyse différents. Le moins qu'on puisse dire est que le dualisme des états du côté de l'Etat rend moins directe et plus complexe l'analyse de son équilibre financier à partir des seuls états budgétaires, en prévision et en exécution, par rapport à l'analyse menée par les collectivités locales dont les états budgétaires et financiers se superposent.

Au demeurant, le rapprochement avec les états de la

comptabilité générale est rarement pratiqué pour compléter l'analyse de l'équilibre financier de l'Etat, alors que l'exemple précité de mise en cohérence du résultat budgétaire avec le résultat patrimonial en comptabilité générale fait ressortir un écart de + 28 651 M€ à l'avantage du second type de résultat par rapport au premier.

Ce défaut peut apparaître d'autant plus préjudiciable qu'un profond déséquilibre financier marque actuellement les finances de l'Etat et qu'il conduit les parlementaires appelés à voter son budget à s'abstenir de se soucier du respect de la « règle d'or », essentielle à l'évitement du surendettement par la limitation et la réservation des ressources d'emprunt au financement exclusif de dépenses d'investissement.



BULLETIN D'ABONNEMENT



LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

A compléter et renvoyer avec si nécessaire les informations pour un dépôt sur Chorus 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 documentaire) sur
www.financierterritorial.fr
au prix de **559 € TTC****

Ci-joint mon règlement par :

- ☐ Bon de commande/réf. Chorus jointe
☐ Chèque à l'ordre d'INFODIUM, une
facture justificative sera envoyée
☐ Mandat administratif/Réception
de facture

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 2023.