LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

Septembre 2025 - N° 412
Cahier N° 1

Éditorial

Cap sur les municipales

La rentrée des responsables locaux sera partout placée sous deux signes déterminants. La contrainte sur les recettes se durcit un peu plus ; ceux qui ont un pouvoir fiscal hésiteront à l'utiliser et tous seront à la diète pour les dotations de l'État. La perspective des élections municipales de mars 2026, qui concernent au premier chef les communes et intercommunalités, ne sera pas sans répercussions sur les départements et régions, vu l'interdépendance des politiques locales et les cumuls de mandats à ces niveaux. Le secteur communal cherchera sans doute quelques concours extérieurs, plutôt du côté des régions, pour gagner des marges de manœuvre en investissement.

En année d'élections, les budgets locaux sont traditionnellement sans grande ambition. On préfère valoriser les réalisations achevées (beaucoup d'inaugurations au premier semestre 2025) et pouvoir annoncer les nouveaux projets lors de la campagne à venir. Aujourd'hui, la sobriété pourra même s'afficher comme un choix vertueux.

Les questions budgétaires passionnent d'ailleurs peu l'opinion publique, hormis là où les finances sont notoirement dégradées. Le débat sur l'endettement public aura-t-il quelques prolongements locaux ? La dimension partisane et politique prendra le dessus dans beaucoup de collectivités avec des vues sur les élections présidentielles et législatives de 2027 pour constituer des bases territoriales aux partis politiques et mesurer leurs forces. Coalitions de premier ou de second tour seront soigneusement analysées par les observateurs et les acteurs politiques. La politisation peut aussi, en ces temps incertains, dispenser de s'engager sur des programmes trop précis. Ce déplacement d'enjeux est regrettable, car il éloigne des affaires locales au profit de thématiques qui brouillent la signification de l'élection et le choix des électeurs, alors que la situation exige que soient tracées des perspectives exprimant une vision partagée de la société locale.

Des thèmes populaires, qui ne sont que partiellement de la compétence des élus locaux, seront mis sur le devant de la scène : sécurité, climat et environnement, social et solidarité, emploi, immigration. Attention aux fausses promesses. Saura-t-on donner la place qu'elle mérite à cette fonction essentielle des communes et intercommunalités qu'est l'organisation du vivre ensemble et de la cohésion sociale ? Cela demande davantage d'imagination, d'engagement et de courage que de pompeuses proclamations sur les sujets précités ou pour élaborer un budget au contenu largement prédéterminé.

La réforme des collectivités territoriales, si nécessaire au vu de tant de rapports du Parlement et de la Cour des Comptes qui décrivent un système « à bout de souffle », et ardemment souhaitée par les citoyens comme le montre le récent sondage IFOP pour *Peuples et Régions Solidaires*, sera un sujet reporté aux élections nationales. Il mobilise peu sur le terrain, en dehors des habituels reproches adressés à l'État, et les partis politiques n'ont nulle envie de s'exposer sur ce champ semé d'embûches où les intérêts contrastés compliquent la synthèse.

• La France dans un nouvel épisode d'incertitude politique autour de son budget pour 2026
• L'accalmie apportée par le dénouement de la guerre commerciale aura été de courte durée… la baisse des taux annoncée par le président de la FED n'est pas sans risque pour les marchés
• Conditions de financement : L'incertitude politique complique la donne

• Finances publiques : retour sur les rapports de la Cour des comptes
• Assurer la cohérence entre les stratégies financière et climatique : le plan pluriannuel d'investissement aligné climat

• Extension du régime des biens de retour à un tiers au contrat de concession
• Illégalité de toute forme de renonciation aux intérêts moratoires

• Faut-il revoir les techniques de construction budgétaire ?

FICHES TECHNIQUES :
• La situation financière des collectivités au vu des comptes administratifs ou comptes financiers uniques 2024
• La convention d'objectifs et de moyens

ISSN : 0993-104X

SOMMAIRE

ÉCONOMIE ET MARCHÉS FINANCIERS

Économie

La France dans un nouvel épisode d'incertitude politique autour de son budget pour 2026 3

Marchés financiers

L'accalmie apportée par le dénouement de la guerre commerciale aura été de courte durée… la baisse des taux annoncée par le président de la FED n'est pas sans risque pour les marchés 10

Financement du secteur public local

Conditions de financement : l'incertitude politique complique la donne 14

GESTION FINANCIÈRE LOCALE

Ressources

Finances publiques : retour sur les rapports de la Cour des comptes 17

Assurer la cohérence entre les stratégies financière et climatique : le plan pluriannuel d'investissement aligné climat 22

DROIT ET JURISPRUDENCE

Commande publique

Extension du régime des biens de retour à un tiers au contrat de concession 25

Illégalité de toute forme de renonciation aux intérêts moratoires 25

Cour des comptes

Engagement des dépenses communales au-delà de la délégation de signature accordée par le maire au DGS 26

Inexécution d'une décision de justice condamnant la commune avec circonstances aggravantes 27

Conseil constitutionnel

Plafonnement des sanctions prononcées en cas d'infraction aux règles de la responsabilité financière des gestionnaires publics 27

Fonction publique

Indemnisation à 90 % des arrêts-maladie 28

Responsabilité

Partage de responsabilité à l'avantage de la collectivité publique 29

Services publics locaux

Cumul de la participation pour le financement de l'assainissement collectif avec la taxe d'aménagement 29

Tribunal des conflits

Quelle juridiction en matière de taxe locale ? 29

STRATÉGIE ET PROSPECTIVE TERRITORIALES

Prospective

Faut-il revoir les techniques de construction budgétaire ? 31

VEILLE DOCUMENTAIRE

Législation et réglementation 37

Outils et guides pratiques 37

Études et rapports 37

Statistiques 38

FICHE TECHNIQUE (Cahier n° 2)

La situation financière des collectivités au vu des comptes administratifs ou comptes financiers uniques 2024

FICHE TECHNIQUE (Cahier n° 3)

La convention d'objectifs et de moyens

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 infodium@infodium.fr - Mensuel - 11 numéros par an - Abonnement : 598 € - prix au numéro : 77 € - Directeur de la publication et de la rédaction : Laurent Queinnec - Conseiller scientifique : Robert Hertzog - Abonnements : Infodium C/O Corlet Logistic - Service abonnement - ZA La Tellerie CS 20016 61438 FLERS - CEDEX abonnement@infodium.fr Tél : 02 31 59 25 00 - n° de CPPAP 0126 T 84973 n° ISSN : 0993-104X - Dépôt légal à date de parution - Conception graphique : Studio 2a - Imprimeur : Corlet Z.I - route de Vire, 14110 Condé-sur-Noireau-

© INFODIUM reproduction interdite pour tous pays, sauf autorisation de l'éditeur. www.financierterritorial.fr.

Par Pauline LESTERQUY

La France dans un nouvel épisode d'incertitude politique autour de son budget pour 2026

Dans un contexte de croissance atone et de finances publiques dégradées sur fond d'environnement international incertain, la rentrée annonce de difficiles arbitrages budgétaires. Alors que le déficit public a atteint 5,8 % en 2024, François Bayrou a décidé d'engager la responsabilité de son gouvernement sur un budget d'austérité comprenant 44 milliards d'économies dès 2026, afin de poursuivre l'effort d'ajustement pour retrouver des marges de manœuvre et pour respecter les nouvelles règles budgétaires européennes. Cependant, les orientations budgétaires et la programmation des finances publiques méritent un vrai débat pour trancher sur des arbitrages de politiques publiques de plus en plus clivants politiquement.

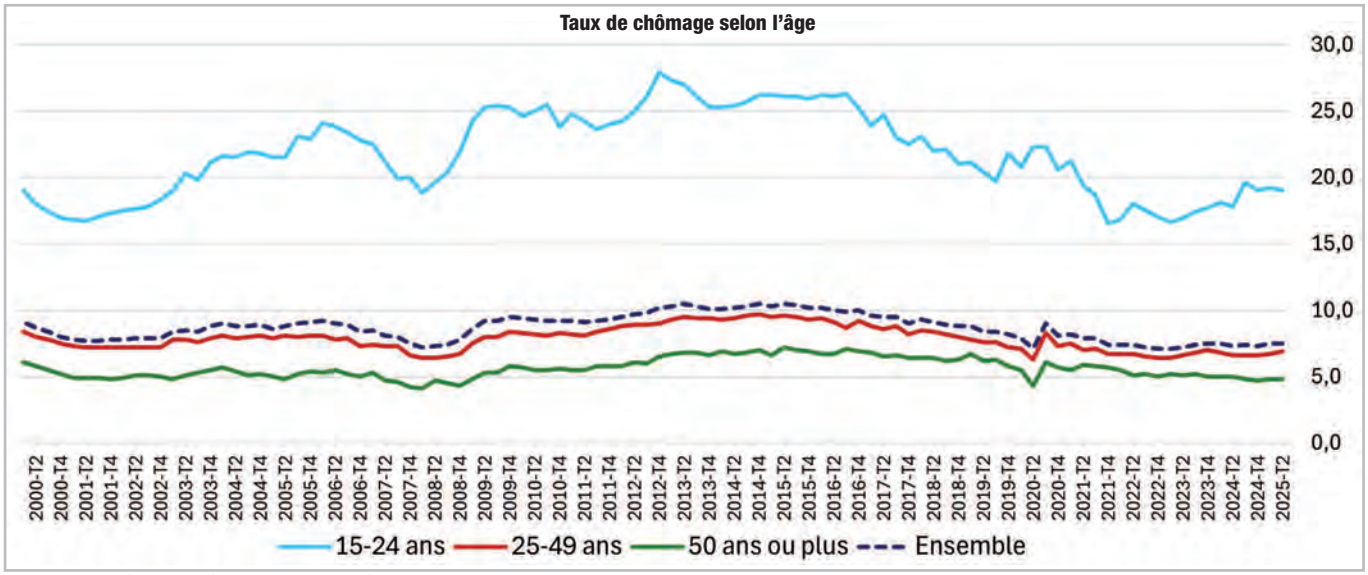
La France continue d'éviter la récession, mais la croissance atone complique la préparation du budget 2026

Le contexte international dégradé pèse sur les prévisions de croissance, mais l'économie française confirme sa résilience en 2025. Après des révisions à la baisse des prévisions de croissance du PIB pour 2025-2027 (1), la croissance est au ralenti, mais reste positive en 2025, s'établissant à 0,3 % au deuxième trimestre après 0,1 % au premier trimestre. Les enquêtes de conjoncture sont orientées vers une poursuite de cette dynamique au troisième trimestre. Les projections de la Banque de France de juin 2025 la situerait autour de 0,6 % pour 2025, soit au niveau de l'acquis de croissance du deuxième trimestre, après 1,1 % en 2024. À noter que les aléas restent nombreux et globalement orientés à la baisse, en particulier du fait du contexte international dégradé et de l'incertitude entourant la politique commerciale américaine. L'exercice s'appuyait notamment sur une hypothèse de droits de douane stabilisés à 10 % à la date du 21 mai 2025 ; les effets de l'accord du 28 juillet 2025 ne sont donc pas encore intégrés, avec un taux relevé à 15 % pour l'UE en contrepartie d'une baisse de l'incertitude (cf. encadré 1). Malgré les risques baissiers, l'économie française poursuivrait donc une croissance modérée en 2025. La croissance s'affermirait ensuite pour converger progressivement vers son rythme potentiel, à 1,0 % en 2026, puis 1,2 % en 2027.

(1) La prévision de croissance pour 2025 était de 0,7 % selon les projections macroéconomiques de mars de la Banque de France et de 0,9 % selon les projections de décembre 2024.

L'emploi s'est également montré résistant (ce qui ralentit le rattrapage de la productivité apparente), avec un taux de chômage oscillant entre 7,1 % et 7,5 % depuis début 2022. Au deuxième trimestre 2025, le taux de chômage reste stable à 7,5 %. La hausse est plus marquée par rapport à 2024 pour le taux de chômage des jeunes - dont l'évolution est généralement plus sensible à la conjoncture. L'emploi salarié est en légère hausse de 0,2 % au deuxième trimestre après un premier trimestre quasiment stable. Dans le secteur privé, il est en léger repli de 0,1 %, soit - 27900 emplois, mais toujours très au-dessus de son niveau de fin 2019 avant la crise sanitaire. La baisse est la plus marquée dans le secteur de la construction (- 1,7 % sur un an), tandis qu'il progresse dans le secteur tertiaire non marchand et rebondit au deuxième trimestre dans le tertiaire marchand.

L'inflation serait en repli à 1,0 % en 2025 après 2,4 % en 2026, reflétant la décrue des prix de l'énergie, tandis que l'inflation sous-jacente hors énergie et alimentation passerait à 1,9 %. L'inflation serait maîtrisée à moyen terme, s'établissant à 1,4 % en 2026, puis à 1,8 % en 2027, restant durablement



Source : *Insee, enquêtes Emploi, séries longues sur le marché du travail.*

sous le seuil de 2 %. Le pouvoir d'achat des ménages est désormais en progression, en léger rebond de 0,2 % au deuxième trimestre.

La croissance modérée enregistrée sur les deux premiers trimestres 2025 est en partie soutenue par la contribution des variations de stocks, notamment sur les produits pharmaceutiques et aéronautiques. En effet, les entreprises reconstituent leur inventaire après deux années de variation de stocks négatives. Au contraire, le commerce extérieur pèse fortement sur la croissance (- 0,3 point au T1, après - 0,5 point au T2), l'anticipation des droits de douane américains n'ayant pas bénéficié aux exportations françaises, tandis que les importations ont fortement progressé, notamment pour assurer l'approvisionnement en produits agricoles à la suite des mauvaises récoltes. L'acquis de croissance de 0,6 % est donc tiré par une forte contribution des variations de stocks (+ 1,2 point) et une contribution modérée de la demande intérieure finale hors stocks (+ 0,3 point) qui est pénalisée par un repli de la formation brute de capital fixe.

Un accord sur les droits de douane en demi-teinte

L'accord commercial conclu le 28 juillet 2025 par l'Union européenne avec les États-Unis, bien que ne pouvant pas être qualifié de bonne nouvelle pour l'économie puisqu'il constitue un choc commercial adverse, semble plutôt se situer parmi les accords les moins défavorables négociés par Trump à l'exclusion du Royaume-Uni. Le taux des droits de douane sur la plupart des produits européens s'établit à 15 %, soit dans la fourchette inférieure des taux retenus dans la plupart des accords [(2)], au lieu des 20 % voire 30 % annoncés par la Maison-Blanche en avril. Ils sont entrés en vigueur le 7 août 2025. L'accord prévoit aussi une non-réciprocité des droits de douane, un engagement à 750 Md€ d'achats de produits énergétiques américains (gaz, pétrole ou combustibles nucléaires) sur 3 ans, soit une hausse de grande ampleur, des achats militaires, ainsi que 600 Md€ d'investissements aux États-Unis, dont la nature reste toutefois floue.

Plus inévitable que souhaitable, cet accord visant à apaiser les tensions commerciales permet de limiter les dégâts à court terme et laisse l'Union européenne un peu moins touchée que d'autres pays. Il permet surtout de réduire l'incertitude qui pesait fortement sur les exportations et l'activité.

Cependant, plusieurs dirigeants se sont montrés plutôt mécontents de l'accord négocié par la Commission européenne, le jugeant trop favorable à Trump, dont Emmanuel Macron qui a déclaré "Ce n'est pas la fin de l'histoire, nous n'en resterons pas là". Notons que l'accord n'est pas juridiquement contraignant, même si les États-Unis en ont une interprétation plus dure. Les grands perdants parmi les secteurs français seraient les cosmétiques et les produits de luxe, les médicaments, sauf quelques exemptions sur les génériques, les vins et spiritueux qui ne feraient finalement pas l'objet d'une exemption, et l'automobile - même si le secteur échappe aux droits de douane de 27 % en vigueur avant l'accord.

Si la montée des droits de douane américains va affecter la croissance des économies européennes du fait de leurs conséquences sur le commerce international et le contexte macroéconomique mondial, ceux-ci s'appliquent à tous les partenaires commerciaux des États-Unis et ne dégraderaient donc pas particulièrement la compétitivité européenne relativement à ses concurrents, même s'ils peuvent être hétérogènes selon l'exposition aux échanges. Les effets du nouvel accord seront intégrés plus précisément au prochain exercice de projections macroéconomiques.

(2) Le taux s'élève à 50 % sur l'acier et l'aluminium, avec quelques exemptions dans l'aéronautique et certains produits technologiques et des négociations en cours dans certains secteurs, comme le pharmaceutique sur certains génériques, ou dans le secteur des vins et spiritueux.

Face au casse-tête du budget pour 2026, le gouvernement tente le passage en force au prix d'un retour précipité du risque d'instabilité politique

La préparation du budget pour 2026 était déjà annoncée comme un « cauchemar » par la porte-parole du Gouvernement en début d'année. Entre les impératifs de redressement des finances publiques et les besoins massifs d'investissements et de réallocation des dépenses, boucler le budget pour 2026 demandera des arbitrages très serrés. Si la France doit se doter d'une politique budgétaire efficace et d'une programmation bien ficelée pour ses investissements pour raccrocher au train européen dans un contexte de finances publiques contraintes, la capacité de réforme est mise à mal par le faible soutien à l'action publique, les clivages politiques et un nouvel épisode d'instabilité politique.

Alarmant sur l'état des finances publiques, le Premier ministre François Bayrou a fait le choix d'engager la responsabilité de son gouvernement sur les questions de politique budgétaire. En effet, face à la situation budgétaire et financière de la France qu'il présente comme « grave et urgente », François Bayrou a présenté un plan d'économies budgétaires s'étalant jusqu'en 2030. L'objectif affiché de son budget pour 2026 est de ramener le déficit public à 4,6 % du PIB après 5,4 % prévu en 2025, par un effort budgétaire annoncé de 43,8 Md€. Le retour sous le seuil des 3 % du PIB serait prévu pour 2029, conformément aux engagements européens.

La chute du gouvernement se révélant de plus en plus probable et au vu des règles de procédure budgétaire, la probabilité est de plus en plus faible que la France dispose d'un budget pour 2026 d'ici la fin de l'année. Comme en 2024, une « loi de finances spéciale » peut permettre d'assurer la continuité de la vie du pays, mais restreint le périmètre d'action en reconduisant les crédits et en excluant les dépenses nouvelles. Elle éloigne aussi l'horizon d'un ajustement budgétaire significatif.

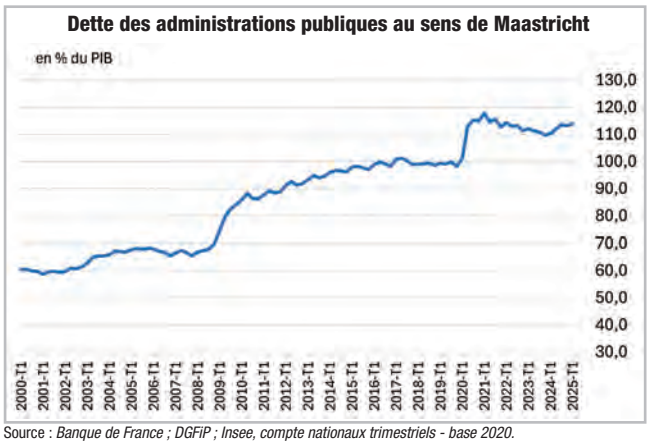
L'action publique serait donc bridée dans ses marges de manœuvre, les forces politiques concentrées sur la négociation des arbitrages budgétaires dans l'urgence, et la mise en œuvre des politiques publiques et investissements repoussés. En parallèle, si les marchés étaient assez complaisants sur la situation financière française dans le contexte des plans de relance et des investissements européens, ce nouvel épisode

pourrait précipiter le retour du risque d'instabilité politique français et d'indiscipline budgétaire. Cette hausse du risque se reflète dans le spread de taux avec l'Allemagne, de retour à son plus haut depuis avril 2025 après un ajustement de 12 points de base. La montée de l'incertitude tend aussi à avoir un effet négatif sur l'investissement des entreprises et la confiance des ménages, qui accumulent une épargne de précaution qui freine le moteur de la consommation. Au-delà des orientations budgétaires proposées, on peut donc regretter économiquement la démarche de convoquer un vote de confiance qui risque de laisser la France sans gouvernement sans nécessairement aboutir à une clarification des positions sur le budget pour 2026.

Des mesures de redressement sont nécessaires pour retrouver des marges de manœuvre et pour respecter les nouvelles règles budgétaires européennes issues de la réforme d'avril 2024

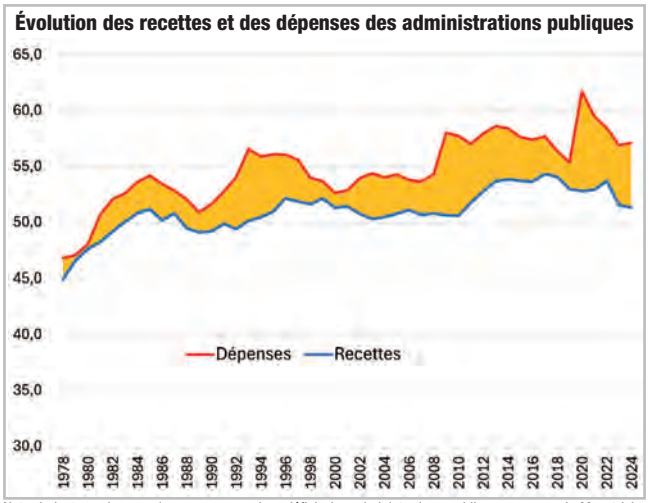
La situation des finances publiques de la France contraint ses marges de manœuvre pour mener une stratégie d'investissements massifs en faveur de la défense et de la transition énergétique et climatique, comme le font ses voisins européens. Dans la zone euro, le déficit public a baissé de 3,5 % du PIB en 2023 à 3,1 % en 2024, tandis que la dette publique est en légère progression de 87,3 % du PIB en fin d'année 2023 à 87,4 % à fin 2024. Environ la moitié des États membres de l'UE enregistrent des déficits importants, et le déficit dépasse le seuil de 3 % dans onze d'entre eux. La France enregistre un des déficits les plus élevés de l'UE en 2024 (5,8 %), après la Roumanie (9,3 %) et la Pologne (6,6 %). Son ratio de dette, à 113,0 % du PIB en 2024, fait également partie du trio de tête derrière la Grèce (153,6 %) et l'Italie (135,3 %), et devant la Belgique (104,7 %) et l'Espagne (101,8 %). Parmi ces pays fortement endettés, la France se distingue également par son ratio de dette supérieur à celui atteint en 2021. Selon les données des comptes nationaux trimestriels publiés le 29 août 2025, la dette au sens de Maastricht représenterait 113,9 % du PIB au premier trimestre 2025.

• Les perspectives des finances publiques dans le nouveau cadre européen



Source : *Banque de France ; DGFiP ; Insee, compte nationaux trimestriels - base 2020.*

En 2024, le déficit public a atteint 5,8 % du PIB, après 5,4 % du PIB en 2023. Cette dégradation de 0,4 point s'explique pour 0,3 point par une dégradation du solde structurel, causé en partie par des recettes de prélèvements obligatoires plus faibles qu'attendu au vu de l'évolution de l'activité en valeur, mais aussi de l'augmentation de la charge de la dette, et du dynamisme des dépenses de fonctionnement des collectivités locales et des dépenses d'investissement liées au cycle électoral ; et ce, malgré une sortie progressive des mesures exceptionnelles de soutien face à la hausse des prix de l'énergie et une annulation de 10 Md€ de crédits par le Gouvernement début 2024.



Note de lecture : La zone jaune correspond au déficit des administrations publiques au sens de Maastricht.
Source : *Comptes nationaux - Base 2020, Insee.*

Le Gouvernement a entamé un effort de redressement du solde public à hauteur de 50 Md€ en LFI 2025 et en LFSS 2025 pour ramener le déficit à 5,4 % en 2025, reposant avant tout sur une maîtrise de la dépense publique dès 2025 :

• Modération des dépenses de l'État et de ses opérateurs (20 Md€) ;

• Maîtrise des dépenses de santé dont réforme des allègements généraux de cotisations ;

• Contribution des collectivités territoriales à l'effort, dont dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales ;

• Effort exceptionnel en recettes : contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises, contribution différentielle pour les plus hauts revenus, réduction de niches fiscales ;

• Fiscalité verte.

Les mesures de redressement engagées en 2025 doivent être poursuivies pour ramener le déficit public à 4,6 % en 2026 et sous la barre des 3 % en 2029, conformément aux objectifs de la trajectoire pluriannuelle de finances publiques que s'est fixé le Gouvernement. Mais le bouclage du budget dans le PLF pour 2026 sera compliqué par la révision à la baisse des hypothèses de croissance et par l'effort supplémentaire de dépenses de défense qui complique l'équation budgétaire (cf. encadré 2). Suite à la présentation de son plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) pour la période 2025-2029, le Conseil de l'UE a recommandé à la France de mettre fin à son déficit excessif d'ici 2029, en respectant une trajectoire

d'ajustement avec un taux annuel de croissance nominale des dépenses ne dépassant pas 1,2 % en 2026 et jusqu'en 2029. La trajectoire pluriannuelle de dépense primaire nette pour 2026-2029 (3), dont le rapport d'avancement annuel a été présenté en avril 2025 (4), s'appuie sur des prévisions de croissance de 1,2 % en 2026, 1,4 % en 2027 et 2028 et 1,2 % en 2029. Le respect de cette trajectoire serait rendu plus difficile par des prévisions de croissance revues à la baisse, d'autant si l'effort d'ajustement budgétaire est encore accru en début de période.

Financer l'effort de défense

L'actualisation de la revue nationale stratégique a été annoncée en janvier et présentée le 15 juillet 2025, pour faire face au nouveau contexte géopolitique et à la recomposition des équilibres et des alliances sur la scène internationale. La précédente revue de 2022 avait été réalisée dans le contexte de l'invasion russe en Ukraine et du retour de la guerre de haute intensité sur le sol européen. Mais la revue de 2025 acte davantage la permanence de la menace russe ainsi que les risques de guerre et d'isolation stratégique de l'Europe au vu des nouvelles positions américaines remettant en cause les équilibres de leur partenariat avec l'UE. Cela est confirmé par la comparaison des intitulés de 2022 "Une économie concourant à l'esprit de défense" et de 2025 "Une économie qui se prépare à la guerre". Plus précisément, Emmanuel Macron a demandé la préparation à une guerre extraterritoriale et ses conséquences sur le territoire national, par exemple en renforçant la préparation des hôpitaux pour accueillir des soldats blessés. De plus, la nouvelle revue intègre le changement climatique et la perte de biodiversité à la liste des enjeux sécuritaires transverses. Sur ces aspects, l'exécutif semble souhaiter tirer les leçons de l'expérience d'un manque de préparation face à la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19.

Cette nouvelle revue, qui met à jour les objectifs de la France sur les aspects stratégiques de défense et de sécurité, était nécessaire pour réactualiser la loi de programmation militaire pour 2024-2030 (LPM 2024-2030). Elle arrive dans le sillage du sommet de l'OTAN des 24 et 25 juin à la Haye, qui a abouti à un engagement des Alliés à investir 5 % de leur PIB dans la défense et la sécurité d'ici 2035.

Le budget de la défense, deuxième poste des dépenses de l'État en France, a de nouveau progressé pour atteindre 2 % du PIB en 2025 conformément à la LPM pour 2024-2030. Actant un contexte géopolitique bouleversé et l'entrée dans une logique d'économie de guerre, cette LPM prenait en compte l'environnement stratégique dégradé avec les menaces du terrorisme en Afrique, de la prolifération nucléaire en Iran et en Corée du Nord, et des nouveaux conflits liés aux progrès technologiques (cyber, fonds marins, etc.). Mais l'effort budgétaire financier ne serait déjà plus dimensionné pour faire face aux bouleversements du contexte géopolitique, et la LPM actuelle conduirait à atteindre un budget défense de seulement 2,3 % du PIB en 2030. L'accroissement de l'effort de défense pour atteindre l'objectif de 5 % et accélérer le réarmement, souhaité par le Président de la République, pourrait être entériné dans une actualisation de la loi de programmation militaire pour 2024-2030 qui devrait être présentée à l'automne au Parlement.

L'enjeu du financement s'annonce toutefois compliqué. La mission « Défense » a bénéficié de la plus forte progression de crédits du budget 2025, dans un contexte de redressement budgétaire qui affecte de nombreuses autres missions. De plus, la Cour des Comptes recommande de réduire le report de charges de la mission Défense, qui nuit à la lisibilité du financement des surcoûts et à la soutenabilité de la programmation pour les exercices suivants (5). Le montant de report a en effet augmenté de 75 % entre les exercices 2022 et 2024 pour atteindre 6,8 Md€, du fait de surcoûts conjoncturels liés aux activités opérationnelles et à l'inflation, ainsi qu'à l'effort national de soutien à l'Ukraine, d'achats importants supérieurs aux crédits de paiement en début de période, et à une volonté du gouvernement de ne pas creuser le déficit de l'État affiché à la fin d'année. Ainsi, l'entrée dans la LPM 2024-2030 s'était faite à crédit à cause d'un report de charges important en fin d'exercice 2023 et à des décalages de programmes sur 2024 pour financer les besoins de financement liés aux surcoûts, comme le soulignait le Sénat.

Une note de France Stratégie de mai 2025 identifie quatre principaux leviers de financement d'un effort de défense porté à 3,5 % du PIB, soit un doublement d'ici 2030.

• La maîtrise des dépenses publiques avec des réductions de crédits dans certaines missions nécessitant des arbitrages,

• Une hausse des impôts,

• Une hausse du taux d'emploi des seniors, des jeunes, des femmes, des moins qualifiés,

• Un financement européen via une capacité d'endettement commun.

• Le « budget Bayrou » prévoit un plan d'austérité dès 2026

Pour tenir la trajectoire d'ajustement, le « budget Bayrou » propose un effort d'économies supplémentaires de 44 Md€, décliné ainsi :

• 14 Md€ de recettes supplémentaires (réduction des niches fiscales, suppression de deux jours fériés…)

• 30 Md€ de réduction des dépenses par rapport à la trajectoire prévue par le Gouvernement sans mesures nouvelles (1752 Md€), dont 4,8 Md€ supportés par l'État, 5,3 Md€ par les collectivités locales, 5,2 Md€ par les opérateurs publics, et la plus grande partie par la Sécurité sociale

- gel des retraites et des prestations sociales (7 Md€) ;

(3) Cette trajectoire sert de référence centrale pour le nouveau cadre budgétaire européen. Selon le volet préventif, les investissements et réformes peuvent justifier l'extension de la période d'ajustement de 4 à 7 ans.

(4) Rapport d'avancement annuel (PSMT), avril 2025.

(5) De plus, cet outil de gestion revient à faire supporter le surcoût aux fournisseurs.

- contenir la hausse des dépenses d'assurance maladie à 5,5 Md€ au lieu de 10 Md€ (5 Md€) : doublement du plafond des franchises médicales à 100 €, durcissement des règles du dispositif d'affection de longue durée, etc. ;

- gel des dépenses de l'État, sauf pour la mission « Défense » et le service des intérêts de la dette.

Comme souligné par Eric Heyer (OFCE), le montant de 30 Md€ fait référence à un scénario contrefactuel d'évolution des dépenses de + 3,5 % par rapport à 2025. Ce scénario retenu par le gouvernement ne correspond pas à la progression spontanée fixée par convention par les institutions, comme la Commission Européenne et le FMI, qui suit généralement la croissance potentielle en valeur (soit 1737 Md€ en 2026 sans mesures nouvelles avec une hypothèse de croissance potentielle de 1,2 % et l'hypothèse d'inflation de 1,4 % du gouvernement). L'effort budgétaire à fournir serait donc plutôt de 15 Md€ pour tenir l'objectif de 1732 Md€ de dépenses.

Au-delà du chiffrage de l'effort budgétaire et des effets de bouclage macroéconomique sur la croissance, les tensions sociales et politiques montrent bien que la discussion du budget 2026 ne pourra s'abstraire d'un débat sur les effets régressifs d'une « année blanche » budgétaire, avec un gel des barèmes et des prestations, qui affecte particulièrement les ménages modestes. Les effets peuvent se faire ressentir sur le creusement des inégalités et sur la consommation. Le choix d'un budget d'austérité pour redresser les finances publiques pose en effet deux problèmes majeurs : il ferait reposer fortement l'effort sur les ménages les plus modestes, et il risque de freiner la croissance et de nuire à la productivité à long terme si les arbitrages sur les dépenses sont sous-optimaux. Le budget retenu devra soutenir la croissance potentielle en évitant de négliger l'éducation et les investissements productifs en faveur de la productivité.

• La situation française n'est pas nouvelle et elle mérite un débat sérieux ; attention toutefois à la manière de mener la politique budgétaire

La dette va continuer de s'accroître fortement jusqu'en 2029, le déficit étant prévu au-dessus du solde stabilisant de 3 % du PIB. La situation d'endettement de la France n'est pas nouvelle, puisque, depuis 50 ans déjà, « la France vit au-dessus de ses moyens » (Barre, 1976). La situation peut être jugée d'autant plus préoccupante au vu du contexte teinté d'incertitudes et aux enjeux à venir, mais la signature de la dette française reste considérée comme de très bonne qualité par les investisseurs. À cet égard, rassurer sur la solidité de nos institutions a aussi une importance pour assurer la soutenabilité de notre dette - que ce soit par ses effets sur les taux, la croissance potentielle, ou la capacité de réforme. Il convient de faire attention au pouvoir autoréalisateur d'une stratégie politique de gouvernement par la crainte, entretenant un discours catastrophiste pour persuader de la nécessité de voter un budget, au risque de nuire à la confiance dans la crédibilité de la trajectoire de finances publiques de la France. Les prises de paroles du gouvernement peuvent également affecter le climat de confiance et les décisions des ménages et des entreprises, en sus de la confiance des investisseurs.

Un vrai débat sur les orientations budgétaires et la programmation financière est nécessaire, avec, en creux, de grandes orientations stratégiques à trancher

Alors que l'horizon de l'action semble s'éloigner, la France est de plus en plus tributaire des choix de gestion passés. Il est urgent de structurer le débat public sur les grandes orientations stratégiques, pour que les forces décisionnaires s'accordent sur les mesures à mettre en œuvre en pleine connaissance des arbitrages budgétaires associés.

Si les constats et les recommandations diffèrent, les économistes s'accordent en moyenne sur un certain nombre de diagnostics : une situation de finances publiques de plus en plus précaire avec un ratio d'endettement élevé, l'importance de la maîtrise du déficit primaire, un décrochage matérialisé par l'accroissement du différentiel de richesse par habitant par rapport à nos partenaires européens, etc.

Certains économistes plus identifiés « de gauche » mettent en avant l'effet néfaste d'un plan d'austérité sur le moteur de la consommation et l'injustice de mesures d'économies faisant supporter davantage l'effort d'ajustement par les plus fragiles. Ils rappellent que le dérapage budgétaire par rapport à 2017 n'est pas dû à un surcroît de dépenses, mais à un déficit de recettes.

On peut en effet questionner la trajectoire de réduction du déficit et notamment l'ampleur des économies proposées dans ce budget d'austérité dès 2026, étant donné l'urgence des projets d'ampleur à mener et les marges de manœuvre réduites dont dispose la France, d'autant que l'approche de l'élection présidentielle devrait monopoliser le pays l'an prochain. La faisabilité de ramener le déficit sous le seuil des 3 % en 2029 avec le budget d'austérité proposé est également discutable. D'autant que le budget prévoit simultanément une hausse des dépenses de défense, justifiée par le contexte géopolitique (cf. encadré 2), mais qui se ferait au prix de coupes dans d'autres missions, comme la transition et l'éducation, menaçant de grever le potentiel de croissance alors même que la position de la France se dégrade encore dans les classements PISA. Si la dépense éducative s'élevait sur le papier à 5,4 % du PIB en 2021, au-dessus de la moyenne OCDE de 4,9 %, le constat est différent lorsque l'on prend en compte la taille de la population en âge de scolarisation et qu'on retranche les dépenses liées pensions de retraites des personnels de l'Éducation Nationale (0,4 points de PIB selon l'IPP [6]). Ainsi, la dépense effective par élève du niveau primaire serait finalement inférieure de 19 % à la moyenne de l'OCDE [7]. La France a besoin d'un choc d'attractivité pour les métiers de l'enseignement, voire d'un « choc TIMSS » reposant sur la valorisation des enseignants, l'autonomie des établissements et l'évaluation des politiques éducatives [8] : cet arbitrage serait rendu inaccessible si les bouclages budgétaires se soldent par une coupe des crédits de l'éducation, alors même que les dépenses de retraite continuent de progresser.

(6) « Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ? », Perspectives budgétaires - juin 2025 - chapitre 3, Institut des Politiques Publiques.

(7) Calculs de Denis Ferrand (Rexecode) pour Les Échos.

(8) Tel que proposé par la tribune du « Front économique pour en finir avec le contretemps français » du Grand Continent du 29 août 2025.

• Le débat est complexifié par une perte de consensus sur les préférences concernant la durée de la vie au travail, la répartition des richesses ou le rôle de l'intervention publique

Parmi les oppositions, le Parti Socialiste a présenté des contre-propositions sous forme d'un budget détaillé lors de son Université d'été du samedi 30 août, dans un effort pour se positionner comme alternative crédible dans la perspective d'un nouveau gouvernement post-Bayrou. Le bouclage budgétaire repose sur 26,9 Md€ de recettes supplémentaires, provenant avant tout de hausses d'impôts (dont une taxe Zucman sur les plus gros patrimoines et un prélèvement social sur les très grandes successions, une refonte de la fiscalité des dividendes, une refonte des exonérations de cotisations sociales des entreprises). Côté dépenses, les économies reposeraient davantage sur la réduction des niches fiscales et des aides aux grandes entreprises. Le total de 41 Md€ d'économies brutes serait plutôt aligné avec l'ordre de grandeur du budget Bayrou, mais il serait en partie redépensé pour financer un plan de 19 Md€, dont 10 Md€ d'investissements en faveur de la santé, de l'éducation, du logement, des transports, et un volet de relance de 9 Md€ [9]. Au-delà des arbitrages, la trajectoire de réduction du déficit elle-même fait l'objet de désaccords, puisque le PS retient une réduction du déficit de 21,7 Md€, soit moitié moindre que celle proposée par le gouvernement Bayrou pour 2026. Dans cette configuration, le retour du déficit sous les 3 % du PIB serait repoussé à 2032, ce qui serait plus difficile à concilier avec les attentes européennes.

De l'autre côté de l'échiquier, une tribune d'experts et dirigeants d'entreprises, publiée le 29 août 2025 dans le Grand Continent comme pièce de doctrine « pour en finir avec le contretemps français », avance un menu de propositions compréhensives davantage tournées vers la productivité et la politique de l'offre. La France aurait trop dégradé ses finances publiques pour pouvoir financer une stratégie industrielle et de sécurité économique aussi ambitieuse que celle de certains de ses partenaires commerciaux. La tribune considère trois possibilités étant donné la situation française : un amoindrissement de la protection sociale, une hausse entretenue des prélèvements obligatoires, ou une hausse de la productivité et de la richesse par habitant. La première option serait peu populaire et sous-optimale sans réformes structurelles supplémentaires, la seconde mènerait à un décrochage de l'activité et de l'investissement. La troisième pourrait, selon eux, permettre de faire passer la France d'une économie de rattrapage à une économie d'innovation - reste à savoir comment. D'inspiration plus libérale, ils proposent des arbitrages forts pour créer un choc réformiste et d'innovation tout en tenant la trajectoire budgétaire. Leur programme met davantage en exergue l'importance de la R&D et de l'IA, et prévoit un effort d'investissement dans l'éducation, le logement et les transports. Il s'accompagne d'un « choc fiscal » en faveur des entreprises et du travail, avec une baisse des impôts de production, ainsi qu'une simplification des normes ou encore une mobilisation de l'épargne privée. Il serait financé en concentrant les efforts budgétaires et les réformes sur les fonctions retraites, santé et chômage : par une réforme des retraites et des dépenses de solidarité, une réforme du temps de travail, etc. Enfin, leur proposition repose sur une large réforme du secteur public, avec une réduction du nombre d'agents publics de 1,5 million (avec la remise en cause du statut de la fonction publique sauf pour le secteur régalien), la disparition de douze ministères et une réduction de 20 385 du nombre de collectivités territoriales, dont essentiellement des communes. Les gains de ce programme axé sur l'innovation et la productivité sont surtout conditionnés à la capacité à mettre en œuvre effectivement les mesures et leur efficacité à rapporter les gains de croissance escomptés. Ils pourraient dépendre également des effets d'une réduction de la taille du secteur public de grande ampleur sur les inégalités, l'efficacité des services publics, et sur la capacité de l'action publique à soutenir le développement et les actions de transition sur le territoire.

Ces deux propositions suffisent à constater les différences marquées en termes de préférences entre hausses de recettes ou baisses de dépenses, mais entre les leviers retenus pour réduire les dépenses. Ces comparaisons révèlent l'étendue du clivage politique et reflètent une perte de consensus dans les préférences françaises sur la juste répartition des richesses ou le rôle de l'intervention publique. Dès lors, les arbitrages sont profondément politiques et doivent se faire à l'Assemblée Nationale, dans le cadre d'un débat éclairé par une revue des dépenses et la mobilisation des expertises économiques pour clarifier les enjeux économiques, sociaux et géopolitiques des choix budgétaires.

Au centre du cadrage du débat, France Stratégie revendique un nouveau rôle comme force de propositions depuis l'arrivée de Clément Beaune à sa tête, que ce soit sur le financement de notre modèle social à l'heure du réarmement, la transition écologique ou l'aménagement du territoire. L'institution prévoit notamment des travaux conjoints avec l'Allemagne pour « identifier des convergences bilatérales et des propositions communes » de réformes, sur le modèle du rapport Pisany-Ferry/Enderlein (2014). Cette volonté de relancer le leadership franco-allemand est également soutenue par l'initiative récente des gouvernements français et allemand qui ont commandité des notes d'action conjointes à des économistes indépendants, pour alimenter le Conseil des ministres franco-allemand du 29 août 2025. Ces notes pourront également nourrir les débats de la rentrée sur les réformes dans les domaines de la défense, de l'énergie, de la productivité et de la croissance, du marché de l'emploi, et du commerce avec la Chine. À noter d'ailleurs que les propositions pour l'axe « productivité et croissance » sont largement reprises dans la tribune mentionnée plus haut, indépendamment du débat sur les dépenses à réduire pour les financer.

• Acceptabilité de l'effort budgétaire et justice sociale

Les efforts budgétaires à fournir au cours des prochaines années se confrontent également à un problème d'acceptabilité politique. Le taux de pauvreté subjectif a augmenté de 12,5 % en 2017 à 19 % en 2022, alors même que le taux de pauvreté monétaire restait stable autour de 14 % [10]. Le sentiment de pauvreté s'est notamment étendu à des ménages aux revenus moyens bien supérieurs au seuil de pauvreté (déciles D2 à D4). Les Français sont aujourd'hui les plus pessimistes sur

(9) Volet dont la faisabilité des mesures est plus incertaine en l'état actuel (baisse de CSG sur les bas salaires dont la constitutionnalité est incertaine, suspension de la réforme des retraites pour relancer la négociation avec les partenaires sociaux d'une réforme plus pérenne).

(10) Panorama | Analyse de l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale entre 2015 et 2022, CNLE, avril 2025.

les perspectives économiques des jeunes générations, puisque 81 % d'entre eux pensent que les enfants actuels seront moins riches que leurs parents, selon un sondage du Pew Research Center mené en 2024 sur 36 pays. Or, les budgets d'austérité font reposer largement l'effort d'ajustement sur les ménages les plus modestes. À la fois pour des enjeux d'acceptabilité et de justice sociale, le débat devra inclure une prise en compte des effets distributifs des politiques et des mesures d'accompagnement pour une répartition plus juste de l'effort.

BULLETIN D'ABONNEMENT

LA LETTRE DU FINANCIER TERRITORIAL

À compléter et renvoyer avec si nécessaire les informations pour un dépôt sur Chorus à :
Infodium C/O Corlet Logistic - Service abonnement : ZA La Tellerie CS 20016
61438 FLERS CEDEX - abonnement@infodium.fr - Tél : 02 31 59 25 00

1 an, 11 numéros papier
+ 1 ou 2 fiches techniques
par numéro
+ 1 accès numérique
(base documentaire) sur
www.financierterritorial.fr
au prix de 585,70 HT - **598 € 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 2025.

Raison sociale : .....
Nom : ..... Prénom : .....
Fonction : .....
Adresse : .....
.....
Code Postal : ..... Ville : .....
Téléphone : .....
E-mail (mail version numérique) : .....
Cachet/Date/Signature

Marchés financiers

Par Etienne FAVRE, FCL Gérer la cité

L'accalmie apportée par le dénouement de la guerre commerciale aura été de courte durée… la baisse des taux annoncée par le président de la FED n'est pas sans risque pour les marchés

Au mois de juillet, l'attention s'est portée sur le dénouement de la guerre commerciale avec les États-Unis. L'accord avec l'Europe marque une hausse importante des tarifs douaniers, mais apporte de la visibilité attendue par le secteur économique. La fin du mois d'août a été marquée par l'annonce de Jerome Powell d'inscrire la Fed dans un cycle de baisse des taux après une pause monétaire à rebours des principales institutions monétaires. Cette politique attendue par l'administration Trump n'est pas sans risques pour les marchés.

Évolution de la situation économique aux États-Unis

• Croissance américaine : un rebond trompeur au deuxième trimestre 2025

Au deuxième trimestre 2025, l'économie américaine a affiché une croissance du PIB de + 0,7 % en glissement trimestriel, un résultat à première vue flatteur qui contraste fortement avec la contraction du premier trimestre. Cependant, ce rebond est principalement d'ordre technique et ne reflète pas une amélioration fondamentale de la situation économique. Il est largement le résultat d'un jeu de vases communicants lié au commerce extérieur.

• Un rebond technique, pas un signe de vitalité

La forte croissance du T2 est principalement due à un rebond des importations après leur chute spectaculaire au T1. Les entreprises avaient massivement importé en début d'année pour anticiper la mise en place de nouveaux tarifs douaniers, ce qui avait artificiellement pénalisé la croissance du PIB au premier trimestre. Au T2, la situation est revenue à la normale, entraînant un effet de rattrapage qui a dopé le chiffre global. Cependant, les indicateurs sous-jacents confirment un net ralentissement de l'économie. La demande privée, principal moteur de la croissance, a continué de perdre de la vitesse pour le troisième trimestre consécutif.

• Coup de froid sur l'emploi et l'inflation

Le marché du travail, longtemps perçu comme un pilier de l'économie américaine, montre également des signes de faiblesse. Les créations d'emplois non-agricoles en juillet ont été bien en deçà des attentes, accompagnées de révisions à la baisse des mois précédents, marquant le plus bas niveau depuis 2010. Cette dégradation s'explique par une moindre demande de travail liée à l'incertitude économique, mais aussi par une diminution de l'offre de travail due à une politique migratoire plus restrictive.

Parallèlement, les effets de la politique commerciale sur l'inflation commencent à se faire sentir. Le tarif douanier effectif moyen a grimpé, et la hausse des prix des biens hors énergie et automobile a atteint en juin son rythme le plus élevé depuis trois ans.

La Fed face à un dilemme

Face à cette détérioration de l'activité, la Réserve fédérale (Fed) se trouve dans une position délicate. Si la politique de taux d'intérêt a jusqu'ici été attentiste, les dernières données sur l'emploi pourraient la pousser à reconsidérer sa position. Le président de la FED Jerome Powell était donc très attendu sur ce sujet lors du rendez-vous de Jackson Hole (voir plus loin *Annonce d'un tournant de la politique monétaire de la Fed à Jackson Hole*).

La Zone Euro et la France : une croissance résiliente, mais fragilisée par les tensions commerciales

• Une croissance européenne résiliente malgré la volatilité

Au deuxième trimestre 2025, la Zone Euro a fait preuve d'une résilience notable. Bien que la croissance du PIB n'ait atteint que + 0,1 % en glissement trimestriel, ce chiffre s'inscrit dans un contexte de forte volatilité liée au commerce extérieur. Le premier trimestre avait en effet bénéficié d'une poussée des exportations, les entreprises européennes cherchant à anticiper la mise en place de nouveaux droits de douane américains. C'est ce qui explique le ralentissement du T2, pénalisé par un repli des exportations. Au-delà de ces effets de flux, le dynamisme sous-jacent est bien réel, soutenu par le retour de la croissance allemande et par les premiers effets positifs de l'assouplissement de la politique monétaire de la BCE. Cette robustesse devrait se poursuivre au second semestre, notamment grâce à la mise en œuvre de l'accord commercial UE-États-Unis et des plans d'investissement allemands.

• La France, un rebond en demi-teinte

La France a enregistré une croissance de + 0,3 % au deuxième trimestre, un résultat qui la place au-dessus de la moyenne de la Zone Euro. Cependant, ce rebond est en grande partie dû à des facteurs non récurrents, comme le retour à la normale de la production agricole et l'augmentation des stocks dans l'aéronautique, un secteur clé des exportations françaises. Le déficit commercial s'est d'ailleurs creusé de

4,4 milliards d'euros au premier semestre, atteignant 43 milliards d'euros, ce qui témoigne d'une faiblesse persistante du tissu productif français, hors services.

L'économie française subit l'impact des tensions commerciales, même si elle semble moins exposée que ses voisins. L'accord conclu avec les États-Unis a certes réduit l'incertitude pour les entreprises, mais le tarif douanier moyen sur les exportations françaises a tout de même presque doublé. Bien que l'aéronautique soit pour l'instant épargnée, des secteurs comme les spiritueux et les produits pharmaceutiques sont directement concernés, et la menace de droits de douane plus élevés demeure.

• Un avenir incertain sur le plan national

Les perspectives pour le second semestre restent sujettes à plusieurs aléas. D'une part, l'impact indirect des droits de douane américains pourrait se faire sentir plus durement. L'industrie française pourrait notamment pâtir du report des exportations chinoises vers l'Europe, face au protectionnisme américain. D'autre part, la situation sur le plan intérieur n'est pas sans risque. Les projets d'austérité budgétaire du gouvernement, visant à réduire le déficit public, rencontrent une forte opposition sociale et politique. Une nouvelle crise politique ne peut être exclue, ce qui maintiendrait l'incertitude et risquerait de freiner l'activité économique.

• L'inflation française ressort à 0,9 % en aout

Les données provisoires de l'Insee affichent une inflation à 0,9 % en aout et 0,8 % selon les règles harmonisées européennes. Cette baisse est alimentée par la diminution des prix des services de transport, de l'énergie et des produits manufacturés.

Annonce d'un tournant de la politique monétaire de la Fed à Jackson Hole

• Réunion de Jackson Hole : Jerome Powell annonce la baisse des taux

Le symposium annuel de la Réserve fédérale (Fed) à Jackson Hole, dans le Wyoming, a été le théâtre d'un discours très attendu de son président, Jerome Powell, qui a ouvert la porte à une potentielle baisse des taux d'intérêt dès le mois de septembre 2025. Cette annonce, accueillie par les marchés avec une baisse des rendements obligataires et une chute du dollar, reflète le dilemme complexe auquel la Fed est confrontée : une économie oscillant entre une inflation persistante et des signes de faiblesse sur le marché du travail.

• Un marché de l'emploi "curieux" et des risques ascendants

Au cœur du discours de Jerome Powell se trouve une analyse nuancée du marché de l'emploi américain. Il a décrit la situation comme étant dans un "équilibre curieux", caractérisé par un ralentissement notable de l'offre et de la demande de main-d'œuvre. Les récentes données pour le mois de juillet ont en effet montré que la croissance de l'emploi a été bien plus faible que ce qui avait été initialement rapporté, et les créations de postes ont été revues à la baisse de - 258 000 pour mai et juin.

Pour Powell, cette situation inhabituelle suggère que les risques de détérioration de l'emploi augmentent. Si ces risques se matérialisent, cela pourrait se traduire par une forte augmentation des licenciements et du chômage. Cette nouvelle évaluation du marché du travail est un argument de poids pour justifier une potentielle baisse des taux, car elle place la Fed face à son double mandat de "plein emploi" et de "stabilité des prix".

• Le dilemme de l'inflation et la menace des tarifs douaniers

Malgré l'urgence de soutenir l'emploi, la Fed doit aussi faire face à une inflation qui reste supérieure à son objectif de 2 %. Jerome Powell a souligné que les effets des nouveaux tarifs douaniers de l'administration Trump sur les prix à la consommation sont désormais "clairement visibles". Cependant, il a précisé que la plupart des effets tarifaires sont "raisonnablement" censés être de courte durée. Néanmoins, il a également reconnu le risque que ces pressions à la hausse sur les prix puissent "engendrer une dynamique inflationniste plus durable". En conséquence, le cadre de politique monétaire de la Fed exige un équilibre constant entre ses deux mandats.

• Une Fed sous pression et en quête de clarté

Le discours de Powell s'est déroulé dans un climat de tension politique sans précédent. La présence de la police et la confrontation entre un partisan de Trump et la gouverneure Lisa Cook en marge de l'événement témoignent des pressions exercées par l'administration sur l'indépendance de la banque centrale. D'ailleurs, Donald Trump a déclaré publiquement son intention de limoger la gouverneure si elle ne démissionnait pas.

En réponse, Jerome Powell a présenté des modifications au cadre de politique monétaire de la Fed, la stratégie à long terme qui guide ses décisions. Ces changements visent à donner à la Fed plus de flexibilité pour faire face à une économie post-pandémique plus volatile. En substance, la Fed a réaffirmé son objectif d'inflation de 2 % et a supprimé un langage qui semblait tolérer une inflation au-dessus de la cible. Le nouveau cadre met l'accent sur le fait que l'emploi peut parfois dépasser les estimations du plein emploi sans nécessairement créer de risques pour la stabilité des prix.

Ces conclusions soulignent l'incertitude qui entoure la trajectoire future de l'économie américaine et la politique de la Fed. Bien que le signal d'une baisse des taux en septembre soit fort, des divisions persistent au sein du comité de politique monétaire. Le choix final de la Fed sera crucial pour l'avenir de l'économie américaine et, par ricochet, pour l'économie mondiale.

Les risques cachés de la politique de Jerome Powell

Le discours de Jerome Powell de Jackson Hole a marqué un tournant inattendu, ouvrant la porte à une baisse de taux de la Réserve Fédérale (Fed) dès le mois de septembre. Cette décision, surprenante compte tenu de sa position récente,

expose la banque centrale à des risques significatifs, notamment en matière de crédibilité et d'indépendance.

• Les raisons d'un revirement

Plusieurs facteurs expliquent ce changement de cap de la Fed, qui a choisi de plier pour ne pas rompre face à un "équilibre des risques" en pleine évolution.

• Le marché de l'emploi : Le rapport sur l'emploi d'août 2025 a révélé une faiblesse inattendue, avec des créations d'emplois bien inférieures aux prévisions et une révision à la baisse des mois précédents. Bien que le taux de chômage ne soit que légèrement monté, Powell a reconnu un "équilibre curieux" qui pourrait rapidement se dégrader. Cette nouvelle évaluation des risques liés au marché du travail a supplanté l'attention portée jusqu'ici à la seule inflation.

• L'inflation : Bien que l'inflation ait dépassé les 3 % en juillet, en raison notamment des hausses de prix liées aux tarifs douaniers, Powell a minimisé le risque que cette accélération devienne durable. En s'alignant sur l'opinion de certains membres de la Fed, il a estimé que ces effets seraient "probablement temporaires".

• La pression politique : La Fed fait face à des pressions politiques sans précédent de la part de l'administration Trump

Les attaques verbales régulières contre Jerome Powell, les tentatives de nomination de membres favorables à une baisse des taux et même la demande de démission d'une gouverneure de la Fed ont mis l'institution à l'épreuve. Cette pression s'est notamment manifestée par la démission inattendue, début août, de la gouverneure Adriana Kugler, ouvrant un siège vacant. Le président Trump s'est empressé d'y nommer Stephan Miran, l'actuel président de son Conseil des conseillers économiques, connu pour être un fervent partisan de baisses de taux agressives. Dans ce contexte, la décision de Powell peut être perçue comme une tentative de désamorcer un conflit frontal pour préserver l'indépendance de la Fed à long terme. C'est une stratégie qui vise à montrer une flexibilité tout en évitant une crise de gouvernance. Cette ingérence de l'administration Trump a été critiquée par Christine Lagarde, présidente de la BCE.

L'impact sur les taux à long terme

Paradoxalement, la politique de Powell pourrait avoir un effet inverse sur les taux d'intérêt à long terme, ceux qui déterminent le coût des emprunts immobiliers et des prêts aux entreprises. Alors que la Fed contrôle les taux à court terme, les rendements des obligations à 10 ans sont fixés par les marchés financiers et restent obstinément élevés. Plusieurs raisons expliquent ce phénomène :

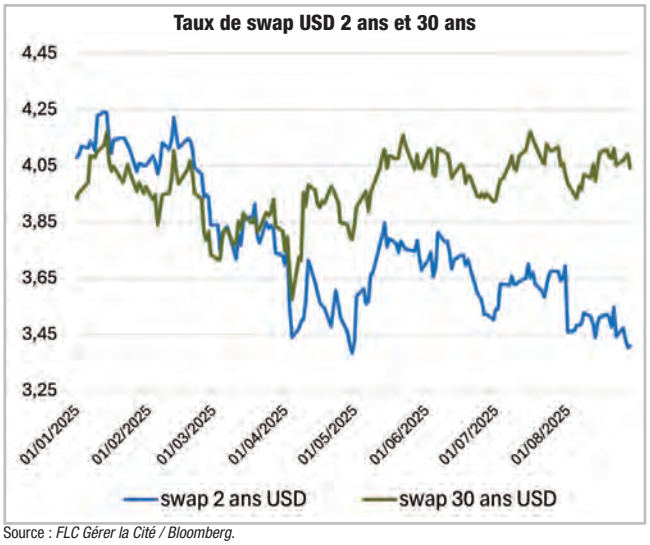
• Le risque d'inflation

Les investisseurs craignent qu'une politique monétaire trop accommodante ne ravive l'inflation, surtout dans un contexte où les tarifs douaniers continuent de faire monter les prix. Si la crédibilité de la Fed en matière de lutte contre l'inflation est remise en question, les marchés exigeraient une prime de risque plus élevée pour détenir de la dette américaine, ce qui ferait monter les rendements à long terme.

• La dette publique

Le déficit budgétaire américain, alourdi par les baisses d'impôts de l'administration Trump, nécessite l'émission d'une quantité considérable de dettes. Cette abondance de l'offre de titres sur le marché obligataire contribue également à maintenir les taux d'intérêt élevés.

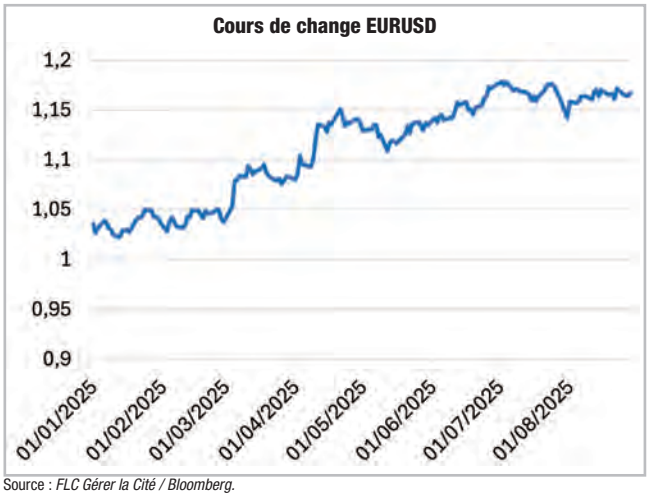
Sur le graphique ci-dessous, la baisse des taux à 2 ans (en violet) n'entraine pas de baisse des taux à long terme 30 ans (en bleu).



Source : *FLC Gérer la Cité / Bloomberg.*

L'impact sur le marché des changes

Le revirement de la Fed a déjà eu un impact notable sur le marché des changes. Le dollar a perdu près de 10 % de sa valeur contre un panier de devises cette année, et le discours de Powell a encore accentué sa chute. L'euro, par exemple, s'est renforcé de 1 % face au billet vert. Cette tendance baissière s'explique principalement par les différentiels de taux d'intérêt. Alors que d'autres grandes banques centrales,



Source : *FLC Gérer la Cité / Bloomberg.*

comme la Banque Centrale Européenne et la Banque d'Angleterre, approchent de la fin de leur cycle d'assouplissement monétaire, la Fed semble être au début du sien. Historiquement, une Fed qui abaisse ses taux seule entraîne une chute du dollar, une configuration qui pourrait se reproduire dans les prochains mois.

En somme, la politique de Jerome Powell, bien qu'elle vise à soutenir l'économie et à préserver l'indépendance de la Fed, n'est pas sans risque. Le pari de désamorcer une crise politique pourrait se traduire par des taux à long terme plus élevés et une pression continue sur le dollar, deux facteurs qui pourraient, à terme, freiner l'atterrissage en douceur de l'économie américaine.

Marchés financiers

Par Etienne FAVRE, FCL Gérer la cité

Conditions de financement : l'incertitude politique complique la donne

L'annonce de Francois Bayrou de solliciter un vote de confiance a surpris les marchés qui anticipent une nouvelle instabilité institutionnelle. Le coût de financement de la France se dégrade relativement aux autres pays européens. Ceci ne va pas aider le refinancement des banques françaises et la mise à disposition de conditions de crédit attractives. La sortie du tunnel est reportée.

L'échec attendu du vote de confiance pour François Bayrou ne va pas aider pour améliorer les conditions de financements des collectivités

• La France sous tension : l'annonce du vote de confiance de François Bayrou secoue les marchés

L'instabilité politique en France est de retour, l'annonce surprise du Premier ministre François Bayrou, le 26 août, de solliciter un vote de confiance de l'Assemblée nationale le 8 septembre, a déclenché une vague de turbulences sur les marchés obligataires et boursiers, réactivant les craintes d'une crise politique et budgétaire prolongée.

L'onde de choc s'est fait sentir dès l'ouverture des marchés. Le CAC 40, l'indice phare de la Bourse de Paris, a chuté de 1,7 % mardi, après avoir déjà perdu 1,6 % la veille. Si les autres places européennes ont également reculé, leurs pertes sont restées plus modérées (entre 0,4 % et 1 %). Cette sous-performance des actifs français met en lumière la fébrilité des investisseurs face au risque politique et budgétaire.

• La dette française sous haute pression

La pression s'est intensifiée sur les marchés de la dette souveraine. L'écart de taux (spread) entre les obligations d'État françaises (OAT) à 10 ans et leurs homologues allemandes (Bunds) a atteint 78 points de base, en hausse de 8 points de base en deux jours. Cette prime de risque, exigée par les investisseurs pour détenir de la dette française, atteint son plus haut niveau depuis janvier et reflète la méfiance croissante à l'égard de la gestion des finances publiques du pays. La France paie désormais sa dette à un coût supérieur à celui de la Grèce ou du Portugal, et se rapproche dangereusement de l'Italie.

• Les banques françaises en première ligne

L'impact de cette crise est particulièrement visible sur le secteur bancaire, qui est en première ligne en raison de sa forte exposition à la dette souveraine française. Les grandes banques françaises ont subi des pertes significatives en Bourse : BNP Paribas, Société Générale et Crédit Agricole ont enregistré des baisses de 4,2 % à 6,8 %. Cette situation rappelle les turbulences de juin 2024, lors de la dissolution de l'Assemblée nationale, et de fin 2025, après la chute du gouvernement Barnier.

Pour les banques, l'instabilité politique génère des risques à plusieurs niveaux. D'abord, la dépréciation des titres de dette souveraine qu'elles détiennent massivement se traduit par des pertes de valorisation. Ensuite, la dégradation de l'environnement économique, liée à l'incertitude et aux craintes de nouvelles taxations, pourrait freiner la production de crédit et impacter les revenus. Les entreprises, exposées à une conjoncture plus dégradée, pourraient se montrer plus prudentes et reporter leurs investissements.

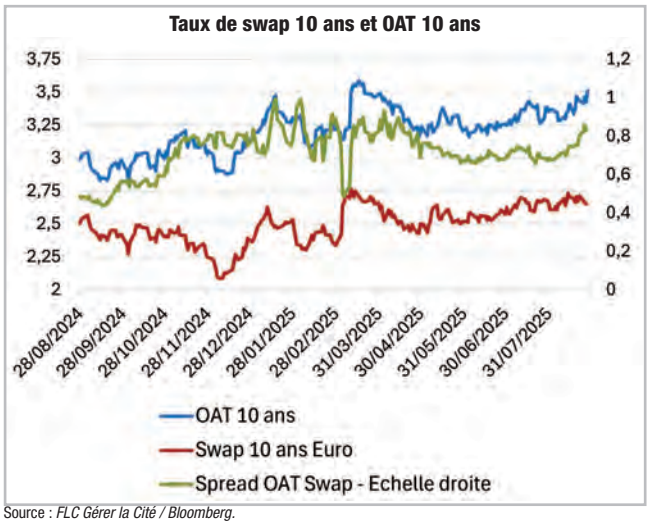
• Impact sur les conditions de refinancement des banques

Bien que la solidité des fondamentaux des banques françaises ne soit pas remise en cause, un risque d'instabilité prolongée pèse sur leurs conditions de refinancement. En effet, la hausse des taux d'intérêt de la dette française se répercute sur le coût du refinancement des banques sur les marchés. Un tel scénario entraîne une hausse des coûts pour les banques, qui sont obligées de la répercuter sur les taux d'intérêt des crédits accordés aux clients.
La situation actuelle, avec un spread avec l'Allemagne qui se maintient entre 70 et 80 points de base, met en évidence le décalage grandissant entre la dette française et celle de ses partenaires européens. La perspective d'un dérapage de la dette française, dans un contexte de crise politique, pourrait aggraver cette situation. L'instabilité politique actuelle compliquera notamment le vote du prochain budget, repoussant les efforts de consolidation budgétaire et risquant de dégrader la situation financière de la France.

Légère amélioration des marges de crédit en amont de la décision de Francois Bayrou

Les conditions de crédit pour les collectivités locales ont montré une tendance à l'amélioration très ponctuelle après un début d'année difficile. Cette évolution est liée à la détente observée sur les marchés de la dette souveraine, en particulier sur le spread OAT-Bund.

Au cours du premier semestre, les collectivités locales ont fait face à des marges de crédit en dégradation, les banques répercutant les craintes liées à la situation économique et budgétaire. Cependant, la situation s'est légèrement inversée à l'approche de l'été. La détente sur les marchés financiers, illustrée par le resserrement du spread entre les obligations d'État françaises (OAT) et allemandes (Bund), a eu un effet bénéfique. Certaines banques ont pu, en conséquence, ajuster ponctuellement à la baisse les marges qu'elles appliquent aux prêts destinés aux collectivités. Certaines marges sont ainsi repassées sous la barre des 100 pbs, voire moins en fonction des index retenus.



Source : *FLC Gérer la Cité / Bloomberg.*

Malgré cette légère embellie, l'annonce du Premier ministre François Bayrou d'engager la responsabilité de son gouvernement via un vote de confiance a injecté une dose de volatilité sur les marchés. Les banques devraient rapidement revoir le niveau de leurs marges et réenclencher la tendance à la dégradation.

Les financements de la Banque des Territoires profitent de la baisse du Livret A

La Banque des Territoires distribue des enveloppes financées par le fonds d'épargne. Le coût de la ressource n'est donc pas touché par la dégradation du coût de financement de l'OAT. Les emprunteurs profitent même depuis le 1er aout de la baisse du taux du livret A de 2,4 % à 1,7 %.

La banque ajoute une marge de crédit qui dépend de la nature du projet. Le niveau des marges n'avait pas subi de dégradation pour s'ajuster à la dégradation sur le marché bancaire. À la rentrée, l'enveloppe emblématique pour les collectivités liée à la Transformation écologique voit sa marge augmenter de 40 à 50 pbs. La hausse est modérée relativement au marché bancaire. Cette ressource reste donc très attractive.

Le marché obligataire reste intéressant

Alors que la référence OAT est très supérieure à la courbe des swaps, le marché obligataire pourrait sembler très cher pour les collectivités émettrices. C'est sans compter sur le niveau des marges obligataires demandé par les investisseurs qui est en forte baisse. La communauté d'agglomération Saint-Quentin en Yvelines a ainsi émis récemment une obligation avec une marge de seulement 25 pbs sur OAT, soit son plus faible niveau depuis sa présence sur le marché. En choisissant des maturités judicieuses, les conditions peuvent ressortir plus performantes que le marché bancaire.

Freins sur le verdissement de la finance verte malgré un appétit des investisseurs

Bien que l'épargne verte attire de plus en plus les investisseurs, la finance durable traverse une période de turbulences, freinée par des facteurs politiques et la tiédeur des régulateurs. Le retour de Donald Trump à la Maison-Blanche, qui a ravivé les craintes d'un affaiblissement des politiques environnementales, a déclenché une vague de défiance à l'égard des initiatives volontaires et non contraignantes. Cette dynamique se reflète dans les mesures prises par les autorités de régulation, qui peinent à instaurer des sanctions pour les institutions financières les plus polluantes.

• La faillite des alliances pour le climat

Le démantèlement de la finance verte est particulièrement visible dans les alliances sectorielles créées pour la neutralité carbone. Moins de quatre ans après sa création à la COP de Glasgow en 2021, la Net-Zero Banking Alliance (NZBA), regroupant des banques du monde entier, a suspendu ses activités. Cette décision fait suite à un exode massif de ses membres fondateurs depuis l'élection de Donald Trump, notamment Goldman Sachs, Bank of America, HSBC et UBS. La NZBA va proposer un nouveau modèle qui consisterait à passer d'une organisation basée sur l'adhésion à une structure établissant de simples "recommandations dans un accord-cadre".

Cette situation n'est pas isolée. L'alliance des assureurs (NZIA) a également cessé ses activités en 2024, tandis que l'alliance des gérants d'actifs (NZAM) s'est mise en pause en janvier 2025 après le départ de BlackRock. Ces défections massives, encouragées par la croisade de certains États américains contre les normes ESG, soulignent l'échec des engagements volontaires et le besoin urgent de mesures contraignantes pour forcer les institutions financières à décarboner leurs actifs.

• L'inaction des régulateurs

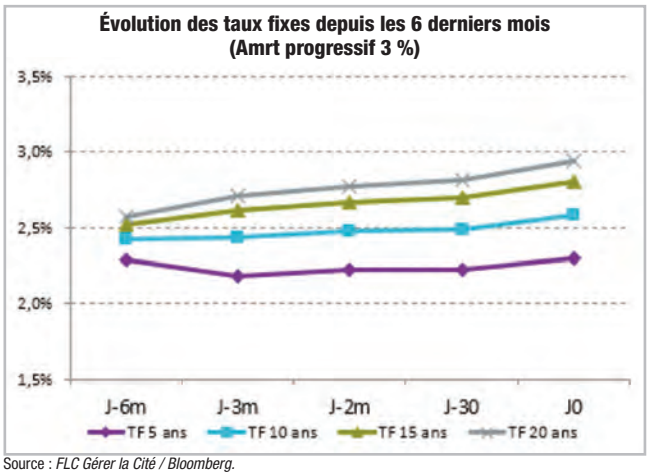
Même en Europe, bastion de la finance verte, les actions pour verdir le système financier montrent leurs limites. Les tests de résistance climatiques de la Banque Centrale Européenne (BCE) en 2022 ont révélé que les banques pourraient subir des pertes de 70 milliards d'euros en cas de scénario climatique extrême. Cependant, trois ans plus tard, les résultats sont mitigés. Les banques ayant participé au test ont certes réduit leurs prêts aux industries polluantes, mais de manière très inégale, en raison de l'absence de sanctions financières et de la non-publication individuelle des résultats pour chaque banque. L'absence de coercition pousse les banques à privilégier des stratégies onéreuses, comme la titrisation ou la constitution de réserves, plutôt que de réellement décarboner leurs actifs. En d'autres termes, elles gèrent le risque financier sans pour autant verdir leur portefeuille.

• Les collectivités participent au verdissement du bilan des banques, mais n'en tirent pas les bénéfices

Les collectivités territoriales françaises jouent un rôle essentiel dans la transition écologique. De par leurs compétences étendues, qui vont de la mobilité au traitement des déchets, en passant par la rénovation énergétique des bâtiments, elles sont à l'origine de nombreux projets concrets et favorables à la lutte contre le changement climatique. Elles se tournent

naturellement vers le secteur bancaire pour le financement. Si les banques montrent un appétit croissant pour la “finance verte”, la réalité sur le terrain est plus nuancée. Pour justifier le caractère durable des projets financés, les établissements bancaires exigent des collectivités un reporting environnemental qui peut varier considérablement d’une banque à l’autre. L’absence de standardisation rend le processus lourd pour les collectivités, qui doivent adapter leurs rapports en fonction des exigences de chaque prêteur, créant un manque de fluidité et une charge administrative importante.

Malgré l’importance de ces projets pour le climat, les banques ne récompensent que marginalement cet engagement écologique. Les conditions de financement ne sont bonifiées que très faiblement pour les prêts verts par rapport aux prêts traditionnels. Cette absence de réelle incitation financière contraste avec l’appétit des épargnants pour les placements durables. En somme, bien que les banques soient disposées à financer ces projets, le manque de standardisation du reporting et la faiblesse des avantages financiers limitent l’efficacité du système et la reconnaissance des efforts des collectivités dans la lutte contre le changement climatique.



Source : *FLC Gérer la Cité / Bloomberg.*

Statistiques

Cotations Taux fixes de durée résiduelle

	Départ Immédiat		
	PR 3 %	PR 5 %	Constant
5 ans	2 %	2,30 %	2,30 %
10 ans	2,58 %	2,59 %	2,56 %
15 ans	2,80 %	2,81 %	2,77 %
20 ans	2,94 %	2,96 %	2,90 %
25 ans	3,01 %	3,03 %	2,98 %
30 ans	3,05 %	3,07 %	3,02 %
	Départ dans 6 mois		
	PR 3 %	PR 5 %	Constant
5 ans			2,37 %
10 ans	2,65 %	2,66 %	2,64 %
15 ans	2,86 %	2,88 %	2,84 %
20 ans	2,99 %	3,01 %	2,96 %
25 ans	3,06 %	3,08 %	3,03 %
30 ans	3,09 %	3,11 %	3,06 %
	Départ dans 1 an		
	PR 3 %	PR 5 %	Constant
5 ans	2,45 %	2,46 %	2,45 %
10 ans	2,73 %	2,74 %	2,72 %
15 ans	2,93 %	2,95 %	2,91 %
20 ans	3,05 %	3,07 %	3,02 %
25 ans	3,11 %	3,12 %	3,08 %
30 ans	3,13 %	3,15 %	3,11 %

Finances publiques : retour sur les rapports de la Cour des comptes

Comme chaque année, la Cour des comptes a publié en juin et juillet ses rapports sur les finances publiques et les finances publiques locales, tout comme l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGPL).

Les constats convergent sur la situation financière des collectivités territoriales et de leurs établissements en 2024, mais l'angle retenu est différent, la Cour des comptes structurant davantage son analyse sur la situation globale des finances publiques, la dérive par rapport aux prévisions (loi de programmation des finances publiques 2023-2027 notamment) et le rôle joué par chacun des acteurs, son objectif étant d'inciter ces derniers à rendre crédibles les engagements pris par la France vis-à-vis de la Commission européenne à l'horizon 2029 et dès 2025.

Cet article, centré sur les deux rapports de la Cour des comptes, resitue la situation financière des collectivités locales dans la perspective plus large de celle des finances publiques, avant de détailler son évolution en 2024, qui peut se résumer par une relative solidité du bloc communal, la poursuite de la dégradation de la situation financière des départements et l'érosion de celle des régions, avec des différences de plus en plus marquées au sein de chaque niveau de collectivités.

En juin et juillet, la Cour des comptes a publié deux rapports : le premier sur la situation et les perspectives des finances publiques, le second sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements en 2024. Ces rapports se complètent et s'articulent, ce qui en justifie une lecture conjointe. Les collectivités locales et leurs groupements (intercommunalités et syndicats) représentent une part limitée du déficit public (0,4 point de PIB). Néanmoins, leur solde déficitaire a plus que doublé entre 2023 et 2024 (passant de - 5 Md€ à - 11,4 Md€) et la progression de leurs charges de fonctionnement s'est accélérée, rendant irréalistes les objectifs fixés par la loi de programmation des finances publiques 2023-2027.

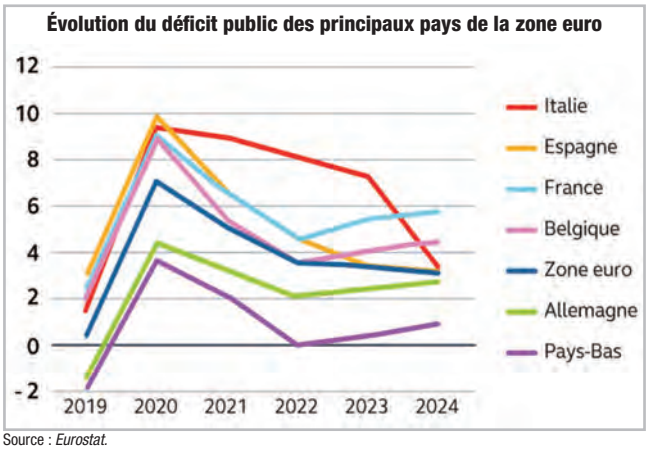
Cet article reprendra donc quelques constats globaux sur la trajectoire des finances publiques, en la comparant avec celle d'autres États européens et aux objectifs des différents documents budgétaires présentés entre décembre 2023 et octobre 2024. Il s'intéressera également aux principaux éléments de l'analyse réalisée par la Cour des comptes sur la question de la soutenabilité de la dette, avant de détailler la situation des finances publiques locales.

Une nouvelle dérive des finances publiques

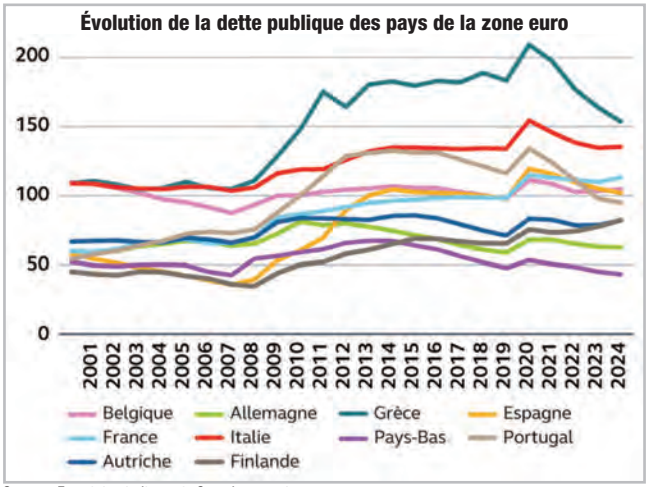
La Cour des comptes souligne la nouvelle dégradation des finances publiques, tous secteurs confondus, renvoyant l'analyse détaillée de ses explications à deux rapports publiés en février et avril 2025. Le principal apport de cette publication consiste en une analyse de la soutenabilité de la dette publique. Il permet également d'introduire la situation des finances publiques locales.

• Un déficit public record et un ratio de dette qui continue à progresser

La France se singularise par le déficit public le plus élevé de la zone euro (5,8 points de PIB) et un ratio de dette qui augmente (113,2 points de PIB) alors qu'il baisse ailleurs (en Grèce par exemple), que le contexte économique 2024 était plutôt favorable en termes de croissance et de recul de l'inflation, et que le taux de prélèvements obligatoires reste un des plus élevés d'Europe.

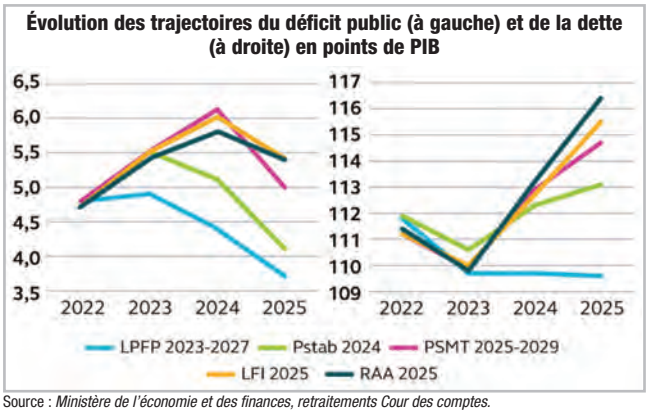


Source : *Eurostat.*



Source : *Eurostat, retraitements Cour des comptes.*

La Cour souligne par ailleurs l'ajustement continu de la trajectoire des finances publiques au gré des différents documents de programmation et de suivi du budget.

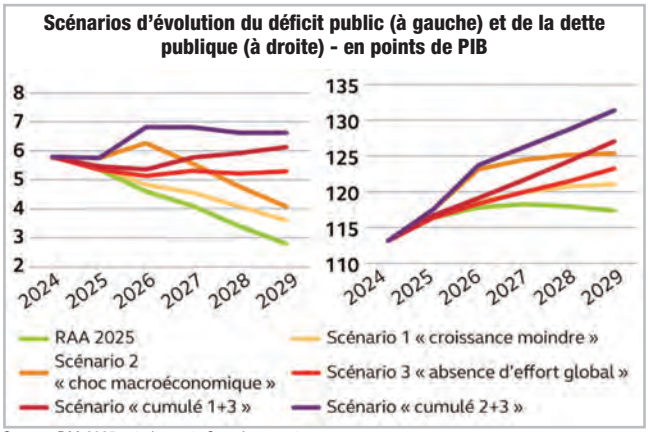


Source : *Ministère de l'économie et des finances, retraitements Cour des comptes.*

Elle souligne la fragilité de la perspective d'une réduction du déficit de 0,4 point de PIB en 2025 qui repose essentiellement sur des augmentations d'impôt, dont la plupart ont un caractère temporaire.

Elle rappelle également que le report continu de mesures structurelles suppose désormais un effort d'ajustement de près de 105 Md€ à l'horizon 2029 pour ramener le déficit sous 3 points de PIB et stabiliser, puis légèrement diminuer la dette publique.

Au regard des évolutions observées, la Cour propose quelques scénarios d'évolution, avec des hypothèses (dont les dénominations sont explicites) moins optimistes que celles du rapport d'avancement annuel 2025 (qui assure le suivi annuel du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) pour la période 2025-2029).

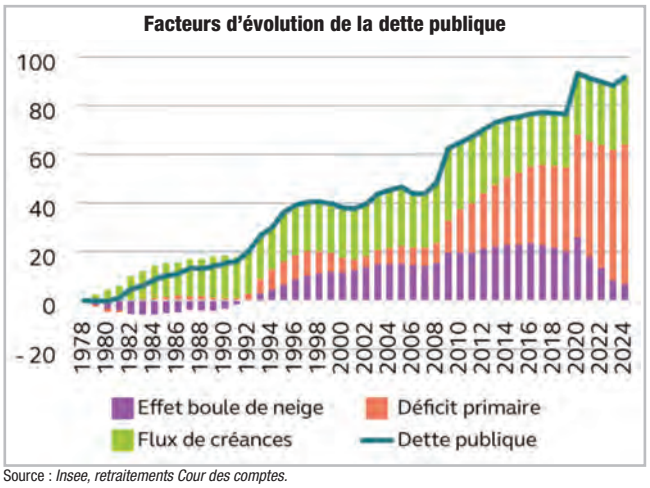


Source : *RAA 2025, retraitements Cour des comptes.*

• La soutenabilité de la dette publique

La dette publique, qui s'élevait à 3 305 Md€ fin 2024, a plus que triplé en valeur depuis 2000 et quasiment doublé en points de PIB. En France, elle résulte principalement du cumul des déficits primaires.

La Cour présente les différentes approches théoriques de la dette publique, celle de la Commission européenne et celle des agences de notation. Elle souligne la qualité de cette dette (profil d'investisseur, qualité du marché, appartenance



Source : *Insee, retraitements Cour des comptes.*

à la zone euro), avec toutefois une dégradation de la qualité de signature de l'État français qui, depuis septembre 2024, emprunte à des taux supérieurs à ceux de l'Espagne ou du Portugal.

Compte tenu des caractéristiques de cette dette, dont la dynamique résulte surtout de l'accumulation de déficit (pour 92 %), la Cour des comptes souligne l'importance de la stratégie budgétaire et fiscale, et ses interactions avec les autres facteurs que sont le taux de croissance et le taux d'intérêt.

Elle réalise plusieurs simulations qui toutes mettent en exergue que le maintien du déficit actuel n'est pas soutenable, car il entrainerait une hausse accélérée et incontrôlée du ratio de dette publique. Elle démontre qu'un excédent primaire est indispensable pour stabiliser la dette. Si cet excédent atteignait 1,1 point de PIB (soit un effort d'ajustement de 135Md€), compte tenu de la charge de la dette, le solde public resterait en déficit de plus de deux points à l'horizon 2 030.

Ce constat soulève bien évidemment la question du partage de l'effort entre les différentes administrations publiques.

• Les collectivités locales et la dégradation des finances publiques

Si la Cour rappelle le poids limité des collectivités territoriales dans le déficit public (0,4 point de PIB) et la dette (8 % de la dette des APU), elle souligne néanmoins leur rôle dans l'augmentation des dépenses en 2024.

Les dépenses des APU ont progressé, tous secteurs confondus, de 3,9 % en 2024, soit plus que le PIB. Cette augmentation, cumulée avec celle de la charge de la dette (+ 13,8 %) et une moindre progression des prélèvements obligatoires, explique la dégradation des finances publiques.

L'augmentation de la dépense publique est principalement portée par les dépenses de sécurité sociale et celles des collectivités locales.

Le rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales souligne la progression des dépenses de fonctionnement des collectivités locales supérieure à celle des recettes, ce qui fait baisser l'épargne alors que les dépenses d'investissement

Croissance des dépenses par sous-secteurs

	En valeur		En volume	
	2023	2024	2023	2024
État	- 0,5 %	1,6 %	- 5,2 %	- 0,5 %
Odac	5,1 %	- 0,1 %	0,1 %	- 2,1 %
Apul	7,2 %	4,8 %	2,1 %	2,7 %
Asso	4,7 %	5,5 %	- 0,3 %	3,3 %
Total	**3,7 %**	**3,9 %**	**- 1,2 %**	**1,7 %**

Source : *Insee, ministère de l'économie et des finances.*

augmentent plus rapidement que les recettes d'investissement. Le besoin de financement des collectivités a ainsi plus que doublé en 2024 pour atteindre 11,4 Md€, ce qui a contribué à accroître l'encours de dette et à diminuer le solde des comptes au Trésor.

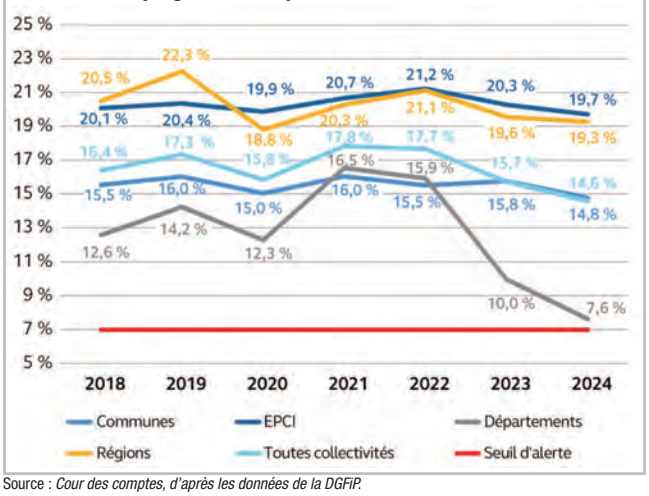
La Cour des comptes considère que la progression des dépenses est liée à l'absence de dispositif d'encadrement. Elle rappelle les mesures introduites par la loi de finances pour limiter ces dépenses en 2025 : relèvement du taux de cotisation à la CNRACL, gel des recettes de TVA des collectivités à leur niveau de 2024, soit un moindre transfert de TVA de 1,2 Md€ en faveur de l'État, mécanisme de « dispositif de lissage conjoncturel des recettes des collectivités territoriales » comportant un prélèvement de 1 Md€ sur les recettes des collectivités, en principe restitué à ces dernières au cours des trois années suivantes, et réduction des dotations historiques de compensation de la taxe professionnelle versées par l'État, soit une économie de 0,5 Md€ en faveur de ce dernier.

La Haute juridiction rappelle toutefois que ces cibles de dépenses ne sont pas partagées par les collectivités locales et qu'aucun mécanisme d'ajustement n'a été envisagé. Elle prépare sans doute ainsi l'analyse des résultats de ces mesures qui sera publiée à l'automne, dans le cadre des discussions du budget 2026, alors que le comité des finances locales annonce d'ores et déjà que l'effort demandé aux collectivités sera deux fois plus élevé que prévu.

Une situation très hétérogène des finances publiques locales

Si la situation financière globale des collectivités est moins favorable globalement, elle reste toutefois solide. De fortes disparités existent entre les différentes catégories de collectivités, la situation des régions commençant à s'éroder et celle des départements continuant à se dégrader.

Ratio d'épargne brute/dépenses réelles de fonctionnement



Source : *Cour des comptes, d'après les données de la DGFiP.*

L'évolution du ratio épargne brute sur produits réels de fonctionnement illustre, parmi d'autres indicateurs, ces trajectoires très variables. Partout les charges de fonctionnement ont progressé, mais le dynamisme des recettes est loin d'être homogène et les divergences s'accentuent au sein même des différents échelons de collectivités.

Le rapport sur les finances publiques locales comprend un chapitre sur les spécificités de l'Outre-mer et des syndicats de collectivités qui ne seront pas développées ici.

• Une tendance générale : la progression de la masse salariale des collectivités territoriales

Quelques tendances communes aux collectivités se dessinent à l'exemple du ralentissement des dépenses d'achats de biens et services, porté par la baisse des dépenses énergétiques, ou la forte progression des dépenses d'investissement, à l'exception notable des départements.

L'augmentation des dépenses de personnel constitue un autre constat partagé pour l'ensemble des collectivités territoriales.

Évolution des dépenses de personnel (en Md€)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2024-2023	
							En montant	En %
Toutes collectivités	**65,3**	**66,0**	**67,9**	**71,4**	**74,8**	**78,4**	**+ 3,6**	**+ 4,8 %**
Communes	**38,8**	**38,9**	**39,9**	**41,8**	**43,3**	**45,3**	**+ 2,0**	**+ 4,5 %**
Titulaires	21,3	21,5	21,5	22,3	22,7	23,4	+ 0,7	+ 3,0 %
Non titulaires	4,8	4,9	5,4	6,1	6,5	6,9	+ 0,4	+ 5,4 %
Intercommunalités	**11,3**	**11,7**	**12,1**	**12,9**	**13,7**	**14,6**	**+ 0,9**	**+ 6,8 %**
Titulaires	5,8	6,0	6,1	6,4	6,7	6,9	+ 0,2	+ 3,6 %
Non titulaires	1,4	1,5	1,7	1,9	2,1	2,4	+ 0,2	+ 10,9 %
Départements	**12,1**	**12,3**	**12,6**	**13,3**	**14,2**	**14,7**	**+ 0,5**	**+ 3,3 %**
Titulaires	6,5	6,6	6,6	6,9	7,2	7,3	+ 0,1	+ 1,8 %
Non titulaires	0,8	0,8	1,0	1,1	1,3	1,5	+ 0,2	+ 12,6 %
Régions	**4,1**	**4,1**	**4,3**	**4,4**	**4,7**	**4,8**	**+ 0,2**	**+ 3,6 %**
Titulaires	2,4	2,5	2,5	2,6	2,7	2,8	+ 0,1	+ 2,4 %
Non titulaires	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	+ 0,1	+ 9,3 %

Note de lecture : *Les montants indiqués au titre des lignes « Titulaires » et « Non titulaires » correspondent aux seules rémunérations brutes alors que les totaux par catégorie de collectivités et toutes collectivités intègrent toutes les dépenses de personnels.* Source : *Cour des comptes, d'après les données de la DGFiP.*

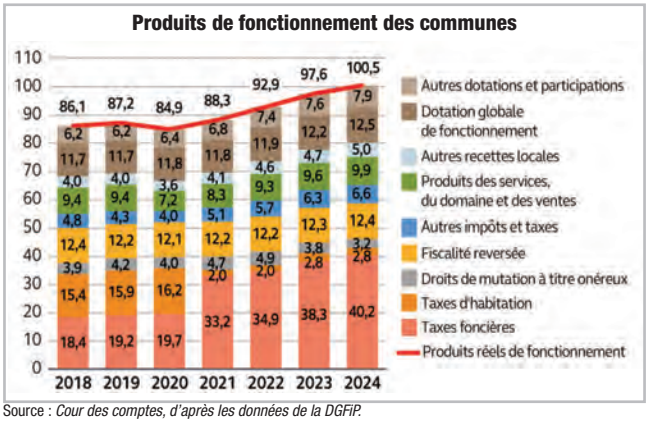
Elle s'explique par plusieurs facteurs : le poids des mesures catégorielles nationales pour un montant que la Cour des comptes évalue à 1,4 Md€, soit 40 % de l'augmentation des dépenses de personnel des collectivités territoriales en 2024, l'augmentation des effectifs, notamment des contractuels (+ 1,9 %), qui traduit une recomposition des effectifs avec des rémunérations plus élevées, et enfin les mesures salariales mises en œuvre (police municipale ou métiers de la petite enfance par exemple).

• Un bloc communal marqué par le dynamisme des recettes et une forte progression de l'investissement

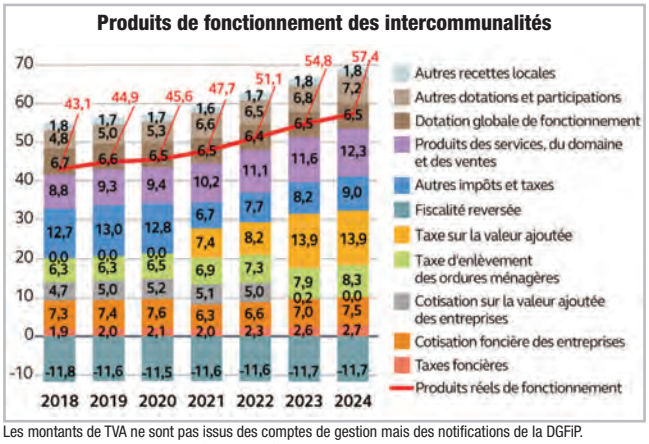
Les charges de fonctionnement du bloc communal ont globalement progressé de 4,8 % et les produits de 3,8 %.

La progression des recettes est portée par l'augmentation des produits des services et des domaines et le dynamisme des impôts ayant une assise foncière. La revalorisation des bases y contribue fortement, mais dans une moindre mesure qu'en 2023, tout comme l'augmentation des taux.

Les communes ont également choisi d'augmenter leur taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et celle sur les logements vacants (THLV). Le produit de la majoration de la THRS s'est élevé à 436 M€ (+ 52,4 %), principalement au profit des communes d'Île-de-France et de Provence-Alpes-Côte d'Azur. Le produit de la THVL s'élève à 177 M€, en augmentation de 27,7 %. Ces produits, sur lesquels la Cour des comptes apporte un éclairage particulier, sont toutefois à mettre en perspective avec l'ensemble des produits de fonctionnement des communes et de la taxe d'habitation.



Source : *Cour des comptes, d'après les données de la DGFiP.*



Les montants de TVA ne sont pas issus des comptes de gestion mais des notifications de la DGFiP.
Source : *Cour des comptes, d'après les données de la DGFiP.*

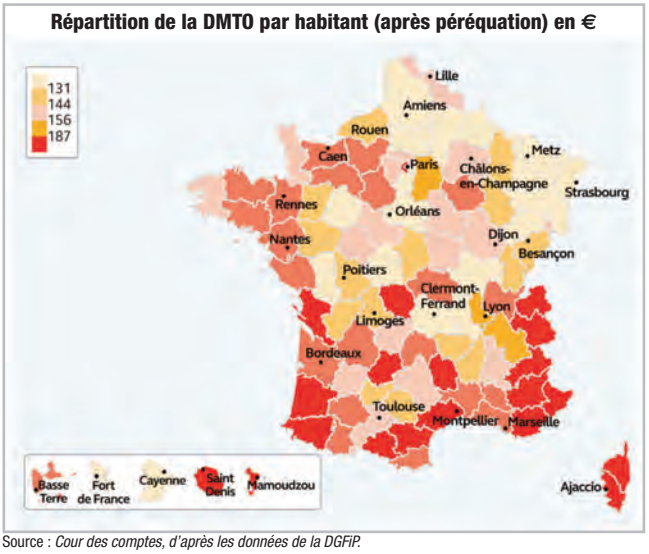
Grâce au dynamisme des recettes, l'épargne brute, bien qu'en diminution, se maintient à un niveau élevé (14,8 % des produits de fonctionnement des communes et 19,7 % pour les intercommunalités). Cette situation masque toutefois de fortes disparités. Elle a ainsi diminué dans la moitié des communes, en particulier celles de moins de 3 500 habitants (qui conservent toutefois globalement le taux d'épargne le plus élevé) et celles de plus de 100 000 habitants. Elle baisse uniquement dans les métropoles pour les intercommunalités. Parallèlement, le nombre de communes ayant une épargne nette négative augmente (5 376 communes contre 4 617 en 2023, dont près de 95 % comptent moins de 3 500 habitants).

Une autre particularité est la forte augmentation des dépenses d'investissement du bloc communal, qui atteignent 50 Md€, avec une hausse plus marquée pour les intercommunalités. La Cour des comptes constate que leur montant a davantage progressé sur ce mandat que sur le précédent.

Ces dépenses sont financées par un recours accru à l'emprunt et une réduction de la trésorerie. Les indicateurs restent globalement favorables, mais la Cour des comptes constate que le nombre de communes dont la capacité de désendettement excède 12 ans a progressé, tout comme le nombre de communes et d'intercommunalités présentant un risque de trésorerie à court terme.

• Les départements souffrent de façon très inégale de l'inadéquation de leurs recettes au regard de leurs compétences

La situation financière globale des départements continue de se dégrader. Le montant des produits réels de fonctionnement aurait baissé si trois recettes non pérennes n'étaient pas intervenues : la reprise par les départements des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) mis en réserve, le versement d'une partie des DMTO mis en réserve au niveau national et le versement du fonds de sauvegarde des départements. Ces trois recettes permettent aux produits de fonctionnement d'augmenter de 0,6 %, alors que les charges progressent de 3,4 %.

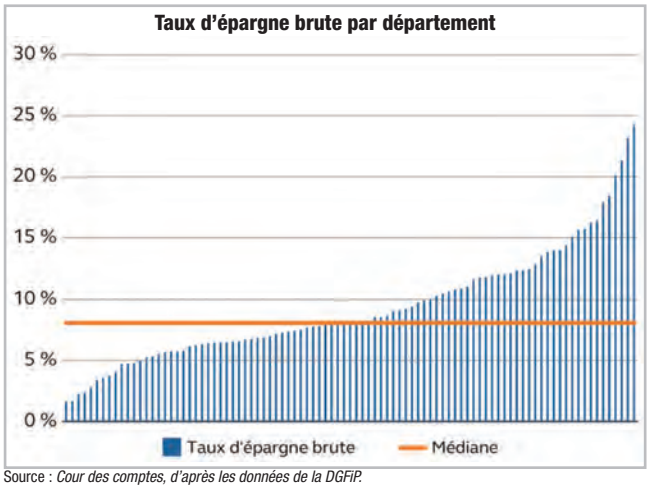


Source : *Cour des comptes, d'après les données de la DGFiP.*

La Cour des comptes propose un focus intéressant sur les DMTO, soulignant que leur forte baisse en 2024, plus marquée que celle de 2023, fait suite à deux années exceptionnelles qui ont permis aux collectivités de mettre en réserve une partie de leurs produits en 2022 pour les reprendre en 2024, lissant ainsi la chute de recettes. La Haute juridiction met surtout l'accent sur les disparités de perception de cette recette, décorrélée de multiples facteurs sociodémographiques (nombre de bénéficiaires du RSA, de collégiens, de personnes âgées ou handicapées) qui sont pourtant au cœur des compétences des départements et de leurs dépenses.

L'augmentation des dotations portée par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ne compense pas le fort accroissement des charges, notamment celles liées à l'aide sociale, avec des évolutions contrastées entre départements.

L'épargne brute et l'épargne nette, globalement en baisse de respectivement 22,7 % et 39,2 %, connaissent les mêmes disparités.



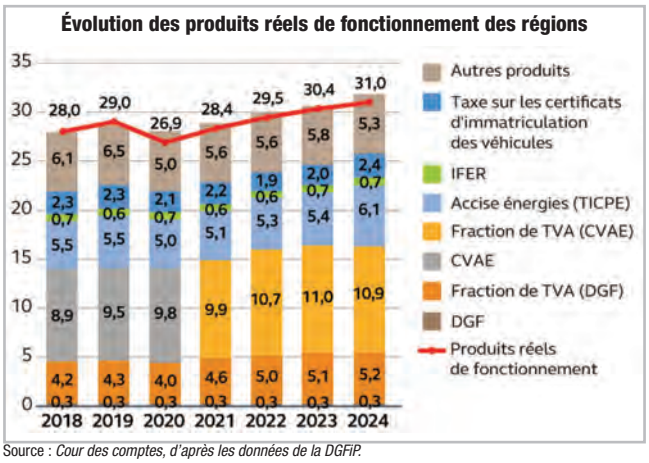
Source : *Cour des comptes, d'après les données de la DGFiP.*

Les dépenses réelles d'investissement des départements ont été légèrement réduites et s'élèvent à 12,3 Md€ (- 0,5 Md€). Pour les financer, compte tenu de la dégradation de l'épargne nette, le fonds de roulement a été réduit et l'endettement a progressé, à l'exception de 12 départements. Si la capacité de désendettement reste soutenable globalement (6,1 années), elle dépasse 10 ans pour un nombre croissant de départements (15 en 2024 contre 7 en 2023 et un seul en 2022).

• Les régions : une situation financière solide avec une relative stabilité en fonctionnement, mais une épargne nette qui s'érode doucement et une trésorerie désormais très limitée

Les régions se caractérisent par le caractère modéré de l'évolution de leurs charges de fonctionnement, proche de celle de leurs produits.

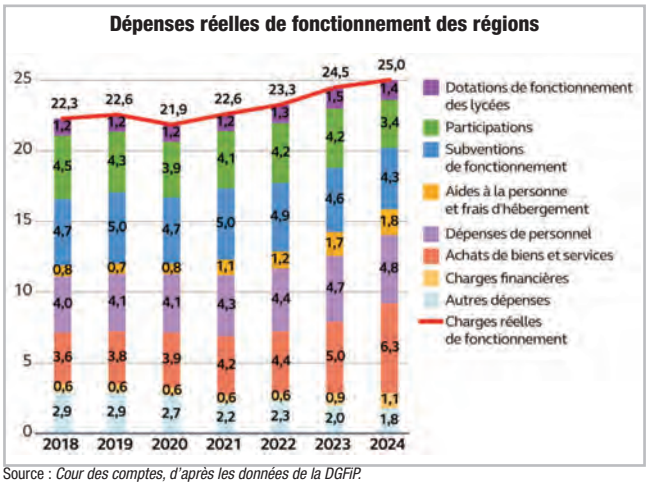
Les recettes de TVA, qui représentent 51,9 % des produits réels de fonctionnement, ont été stables, l'augmentation des recettes étant principalement portée par la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules. Les dotations ont toutefois diminué en raison notamment de la réforme du mode de financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage.



Source : *Cour des comptes, d'après les données de la DGFiP.*

En matière de dépenses de fonctionnement, les évolutions les plus notables concernent les achats de biens et de services, en forte augmentation (+ 26 %) et la diminution des participations et subventions versées, en raison du changement de mode de gestion des trains express régionaux (reprise en régie) dans deux régions. L'accroissement des charges de personnel est plus contenu. Les régions ont recruté en 2024 autant de titulaires que de contractuels, ce qui constitue une exception dans les pratiques de recrutement des collectivités territoriales.

Le constat global ne doit pas masquer les divergences entre régions, les charges réelles de fonctionnement, par exemple, restant stables dans trois régions, diminuant dans deux et augmentant dans les autres avec des évolutions qui s'échelonnent entre + 1 % et 9,1 %.



Source : *Cour des comptes, d'après les données de la DGFiP.*

L'épargne brute progresse légèrement, alors que l'épargne nette diminue dans la majorité des régions, en raison des dettes contractées en 2022 et de l'augmentation des remboursements.

Les investissements continuent à être soutenus (15,1 Md€), notamment dans les transports pour lesquels les dépenses ont doublé depuis 2018 et augmenté de plus d'un quart depuis 2022. Pour les financer, les régions ont augmenté leurs emprunts (+ 35,9 %) et considérablement réduit leur trésorerie. Dans 12 régions, le solde du compte au Trésor représente moins d'un mois de charges réelles de fonctionnement et selon les régions, le ratio de désendettement s'échelonne de 2,3 à 12,9 ans, avec une moyenne à 6,3 ans.

Assurer la cohérence entre les stratégies financière et climatique : le plan pluriannuel d'investissement aligné climat

D'ici 2030, les collectivités territoriales devront doubler leurs investissements pour atteindre la neutralité carbone. Pour mieux réaliser cet objectif, traduire la stratégie climat en investissements et en assurer le financement, en veillant à leur soutenabilité financière, l'institut de l'économie pour le climat (I4CE) propose d'adapter le plan d'investissement pluriannuel pour y intégrer les enjeux d'adaptation et d'atténuation face aux changements climatiques. Il propose une méthodologie, construite avec plusieurs communes et intercommunalités, pour mettre en place un plan d'investissement aligné climat.

Depuis la publication du rapport de Jean Pisani-Ferry et de Selma Mahfouz, un certain consensus existe sur la nécessité d'accroître fortement les investissements en faveur de la transition écologique, notamment pour respecter la stratégie bas-carbone. Un montant de 462 Md€ d'ici 2030 était alors évoqué, sans précision sur le rôle à jouer des collectivités territoriales et leur participation à cet effort d'investissement dans le contexte tendu des finances publiques.

L'IC4E et la banque postale ont chiffré cet effort à 19 Md€ par an en moyenne, soit plus du double des investissements actuellement réalisés.

De nombreuses collectivités se sont d'ores et déjà engagées dans des stratégies climat. Toutefois, il convient d'assurer la pérennité du financement des actions décidées.

Pour y parvenir, l'IC4E propose un outil réalisé avec le concours de plusieurs communes et intercommunalités, qui a vocation à être étendu dans un deuxième temps aux départements et régions : le PPI aligné climat.

Les collectivités contributrices sont Bordeaux métropole, co-pilote du projet, Suresnes, la ville et la métropole de Rennes, Strasbourg métropole, Dijon métropole, la ville de Lyon, la ville de Paris, Grand Saint-Dizier Der et vallées, Grand Bourg agglomération, métropole Rouen Normandie et la commune de Saint-Dizier.

Le plan pluriannuel d'investissement aligné climat : les objectifs de la démarche

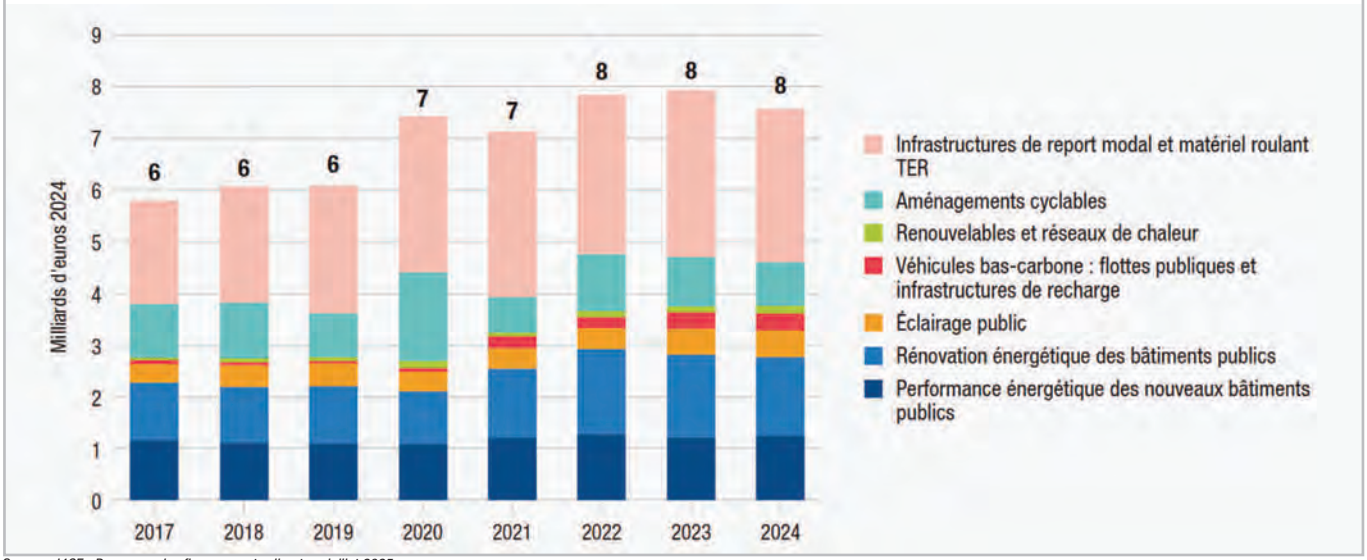
La démarche a été initiée pour répondre à une obligation, pour laquelle il convient de mieux articuler les stratégies climat et financière. Elle aboutit à une méthodologie pour adopter un outil existant (le PPI), dont certains aspects restent à approfondir.

• Une obligation : doubler les investissements climat des collectivités

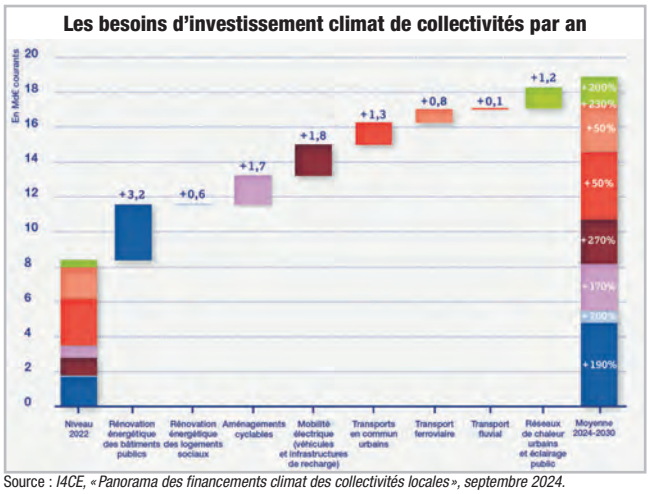
L'I4CE détaille par poste de dépenses les investissements supplémentaires nécessaires pour parvenir aux objectifs de décarbonation, avec, sans surprise, une part prépondérante de la rénovation énergétique des bâtiments et de la mobilité.

Le chiffrage n'a pas été actualisé. Néanmoins, compte tenu des réalisations en 2023 et 2024, il est plus que probable que l'effort soit supérieur aux 19 Md€ annuels estimés initialement, si tant est que les besoins soient compatibles avec les enjeux de redressement des finances publiques. Ce n'est toutefois pas le message de l'I4CE, le travail réalisé visant

Investissements climat des collectivités territoriales



Source : *I4CE « Panorama des financements climat » – juillet 2025.*



Source : *I4CE, « Panorama des financements climat des collectivités locales », septembre 2024.*

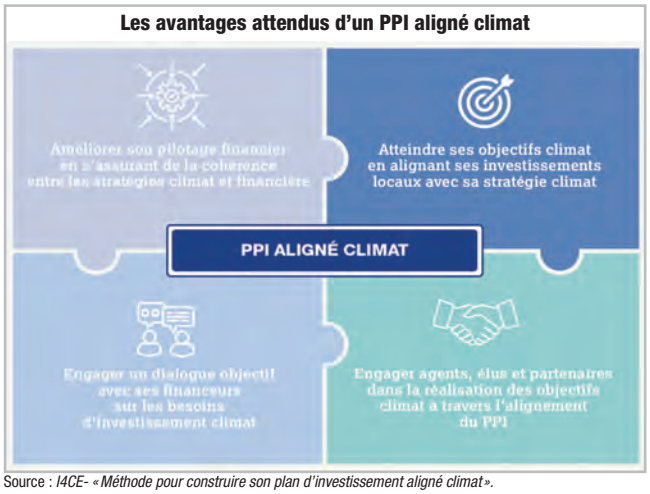
principalement à sensibiliser les élus et les équipes administratives sur la nécessité d'investir.

• Une difficulté : développer le dialogue entre services et mettre en corrélation les stratégies financière et climatique

Le contexte financier rend néanmoins d'autant plus pertinente la démarche proposée par l'I4CE. Toutes les collectivités n'ont pas la même capacité de mobiliser les différents leviers de financement, mais il est important qu'elles puissent ajuster leurs ambitions, notamment en matière de stratégie climat, mais cela pourrait être compris plus globalement, à cette réalité. Elles doivent donc adosser leur action à un plan de financement pluriannuel.

Les stratégies climat sont aujourd'hui encore trop peu chiffrées et certaines actions ne sont pas intégrées à la programmation financière de la collectivité, ce qui ne permet pas de garantir leur financement et donc d'assurer leur mise en œuvre ou leur poursuite dans la durée.

La réalisation d'un PPI intégré climat doit donc permettre aux collectivités de s'assurer que leur stratégie climat dispose de moyens financiers suffisants pour être mise en œuvre tout en respectant la soutenabilité financière de l'institution. Elle peut également stimuler les partenariats et la coopération entre services.



Source : *I4CE- « Méthode pour construire son plan d'investissement aligné climat ».*

• Un outil : le PPI aligné climat

Le PPI aligné climat, comme tout PPI, est un document de prospective qui décrit une trajectoire d'investissement dans le temps et les moyens utiles à leur réalisation, en particulier les financements à mobiliser.

Il se distingue ainsi des autres outils de pilotage de la transition climat, notamment des budgets verts, qui constituent un état des lieux et identifient les dépenses favorables ou défavorables à la transition climat. Les deux documents se complètent et doivent s'articuler, la redirection des dépenses défavorables pouvant permettre le financement d'actions favorables. Le budget vert est donc présenté comme un préalable au PPI aligné climat.

Dans ses propositions, l'I4CE distingue de façon assez classique les investissements relatifs à l'atténuation et ceux concourant à l'adaptation. L'atténuation vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES), responsables du changement climatique. L'adaptation est nécessaire pour répondre aux conséquences du changement climatique déjà présentes et à venir sur le territoire.

À ce jour, trois documents sont disponibles : un document synthétique pour expliquer la démarche, notamment aux décideurs locaux, un guide méthodologique et un cahier atténuation, qui regroupe des fiches destinées à faciliter l'identification et le chiffrage des besoins d'investissement. Un cahier adaptation devrait prochainement le compléter, et un ou plusieurs guides méthodologiques devraient être édités pour s'adapter aux réalités des départements et régions.

La méthodologie proposée par l'I4CE et les collectivités partenaires

La méthodologie proposée est donc applicable aux entités du bloc communal, mais peut d'ores et déjà inspirer les autres échelons de collectivités.

L'I4CE intègre dans sa méthodologie huit facteurs de succès, qui consistent notamment à élaborer le PPI aligné climat comme un outil de pilotage stratégique, à l'articuler avec les différents documents de stratégie, prioriser et prendre en compte les conséquences des arbitrages (par exemple les gains énergétiques attendus), mettre en place une gouvernance adaptée, donc suffisamment transversale, et bien sûr suivre la réalisation du PPI aligné climat.

Le guide méthodologique met en avant les exemples des collectivités contributrices, déjà très engagées dans la démarche, avec des choix et des modalités qui sont propres à leur mode de fonctionnement et à leurs enjeux. Ces exemples contribuent à alimenter la réflexion, chaque collectivité étant invitée à trouver la solution la plus adaptée pour elle, sans nécessairement partir de zéro.

• Les champs couverts par la démarche

La méthodologie proposée est développée à partir de trois grandes catégories de dépenses : le bâtimentaire, les mobilités (verdissement des véhicules de la collectivité, transports

collectifs, aménagements cyclables notamment) et l'énergie (éclairage public).

Ces trois orientations regroupent des actions socles, qui correspondent à des objectifs nationaux de décarbonation, et des actions volontaires, en complément des premières.

Périmètre des actions climat du cahier atténuation

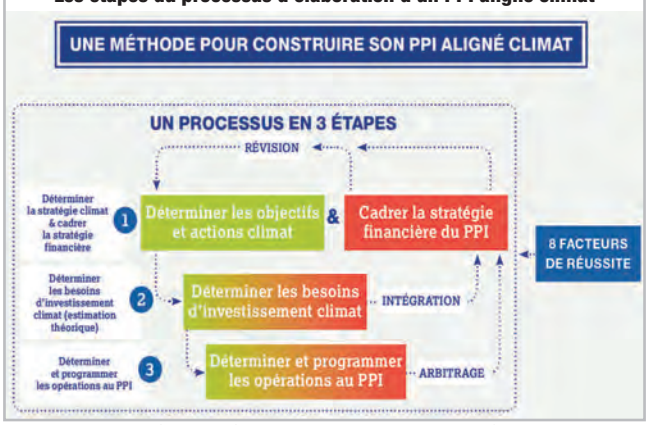
	BÂTIMENT	TRANSPORT	ÉNERGIE
ACTIONS SOCLE	Rénovation énergétique des bâtiments tertiaires de la collectivité (en intégrant le confort d'été)	Verdissement de la flotte de véhicules de service de la collectivité	Modernisation de l'éclairage public
		Déploiement des aménagements cyclables	
		Développement et modernisation des transports en commun	
		Verdissement des flottes de bus/cars	
ACTIONS VOLONTAIRES	Subventions d'investissement pour la rénovation énergétique des logements sociaux (en intégrant le confort d'été)	Subventions d'investissement pour décarboner la mobilité des personnes	Production d'électricité renouvelable
	Subventions d'investissement pour la rénovation énergétique des logements privés (en intégrant le confort d'été)		Développement d'infrastructures de recharge de véhicules (IRV)
			Production et distribution de chaleur renouvelable

Source : *I4CE - Collectivités : Guide méthodologique pour construire son PPI aligné climat. Comment chiffrer et intégrer les investissements climat à sa programmation.*

• Les 3 étapes de la méthodologie

L'I4CE et ses partenaires proposent une méthode d'élaboration d'un PPI aligné climat, qui doit intégrer, comme pour tout PPI, une réflexion sur le bon niveau de dépenses (besoins, solutions alternatives à la dépense, modalités de l'action et de son financement, coût complet, incluant celui du financement, soutenabilité) et la façon d'en optimiser l'efficacité.

Les étapes du processus d'élaboration d'un PPI aligné climat



Source : *I4CE - Collectivités : Guide méthodologique pour construire son PPI aligné climat. Comment chiffrer et intégrer les investissements climat à sa programmation.*

Le guide propose une méthodologie de définition des besoins d'investissement climat. Le cahier atténuation en présente des exemples. Il permet également de valoriser, outre les investissements climat à proprement parler, les dépenses induites (entretien par exemple) et les économies potentielles.

Détermination des besoins d'investissement climat

- **ÉTAPE 1 : identifier les objectifs climat de manière sectorielle et par action climat.**

  Exemple : la SNBC 3 (en consultation) vise une réduction de 57 % d'émissions de GES en 2030 par rapport à 2021 concernant le secteur du bâtiment.

- **ÉTAPE 2 : décliner les objectifs climat en trajectoire physique, c'est-à-dire en actions quantifiables sur le territoire.**

  Exemple : la trajectoire physique issue des objectifs nationaux aboutie à la rénovation de 3 % /an du parc de bâtiments existant à un niveau basse consommation, représentant [x] m² pour la collectivité.

- **ÉTAPE 3 : collecter les coûts unitaires (en euros) auprès des directions opérationnelles par action climat afin de traduire budgétairement les trajectoires physiques.**

  Exemple : les travaux énergétiques d'une rénovation coûtent en moyenne 516 €/m² d'après l'Observatoire basse rénovation.

- **ÉTAPE 4 : déterminer les besoins d'investissement climat**

  Exemple : les investissements dans les travaux énergétiques de rénovation doivent tripler d'ici 2030 d'après I4CE.

Source : *I4CE - Collectivités : Guide méthodologique pour construire son PPI aligné climat. Comment chiffrer et intégrer les investissements climat à sa programmation.*

La méthodologie proposée est concrète, étayée et suffisamment précise pour donner à chaque collectivité qui le souhaite les moyens de mettre en place cet outil, à adapter aux réalités de chaque structure. L'I4CE, qui fait appel aux bonnes volontés pour développer ses guides pour les départements et régions, rappelle toutefois qu'il n'est pas un cabinet conseil et n'assure pas d'accompagnement. Les exemples proposés et la liste des contributeurs peuvent toutefois participer, le cas échéant, à un parangonnage éclairé.

COMMANDE PUBLIQUE

Extension du régime des biens de retour à un tiers au contrat de concession

Délégation de service public. Gestion et exploitation d'un casino. Notion de bien de retour.

• CE, 7ème et 2ème chambres réunies, 17 juillet 2025, *Commune de Berck-sur-Mer*, n° 503317, conclusions M. Nicolas Labrune, rapporteur public

En 2023, la commune de Berck a lancé une procédure en vue de renouveler la concession de son casino, une délégation de service public qui avait déjà été renouvelée en 2005 au bénéfice du groupe Partouche. Deux référés précontractuels ont obligé la commune à reconduire, pour une année, qui finalement a été prolongée d'une année supplémentaire, la concession en cours, faute d'aboutir à finaliser la procédure, la deuxième ayant été annulée tout autant que la première. En décembre 2024, la commune a engagé une nouvelle procédure, la troisième, que le rapporteur public a qualifié de « la dernière chance ». En effet, la commune ne pouvait pas espérer pouvoir reconduire la concession existante une troisième année. Cette nouvelle procédure s'est tout de suite heurtée à un nouveau référé précontractuel du concurrent évincé, que le juge du TA de Lille a accueilli, annulant la procédure par une ordonnance du 25 mars 2025.

La commune s'est pourvue en cassation contre cette ordonnance afin que le Conseil d'État annule le référé qui a invalidé la procédure de renouvellement de la DSP. La société « Grand casino de Dinant », concurrente évincée, estime qu'en demandant des candidats de produire un titre de propriété de l'immeuble abritant le casino ou un contrat d'occupation avec un tiers, il y avait rupture de l'égalité entre les concurrents. Seul le candidat sortant était en mesure de satisfaire cette exigence. En effet, la société Jean Metz, filiale du groupe Partouche, bénéficiait d'un bail commercial consenti par son groupe, propriétaire de l'immeuble. Le délégataire actuel, le groupe Partouche, a été candidat à sa propre reconduction. Le Conseil d'État, dans le droit fil de sa jurisprudence, a d'abord admis qu'il est légitime à intervenir au pourvoi, en soutien à la commune. Jusque-là, la jurisprudence administrative partait du principe qu'un bien nécessaire au service public ne pouvait pas relever des biens de retour lorsqu'il était la propriété d'un tiers au contrat de concession. En l'espèce, la société Jean Metz est bien un tiers au contrat de concession. Elle n'a de lien contractuel qu'avec son groupe (Partouche).

Le Conseil d'État retient ici l'extension de la notion de « bien de retour revenant gratuitement dans le patrimoine de la collectivité publique en fin de concession » aux biens nécessaires et affectés au service public, destinés exclusivement à l'exécution du contrat de concession, dès lors qu'il y a des liens étroits entre le propriétaire du bien, même tiers au contrat de concession, et le concessionnaire. Le tiers au contrat est bien la société Jean Metz qui a loué l'immeuble au délégataire afin qu'il puisse gérer le service public.

« *14. En quatrième lieu, en retenant, d'une part, que l'article 6.2 du règlement de la consultation imposait aux candidats de disposer, à la date de remise des offres, d'un titre de propriété ou d'un contrat d'occupation et, d'autre part, que, compte tenu de la taille de la commune de Berck-sur-Mer, le délai de deux mois dont disposaient les candidats pour remettre une offre, impliquant qu'ils aient pu, dans ce délai, négocier l'achat ou l'occupation d'un bâtiment en mesure d'accueillir l'activité de casino, était insuffisant, pour en déduire que la commune avait méconnu l'égalité de traitement entre les candidats en procurant un avantage à la société Jean Metz, laquelle avait, ainsi qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés, effectivement déposé une offre dans les délais, le juge des référés n'a pas commis d'erreur de droit ni dénaturé les pièces du dossier. Il n'a pas non plus inexactement qualifié les faits de l'espèce en jugeant qu'un tel manquement était susceptible d'avoir lésé la société du Grand Casino de Dinant, qui a été dissuadée de présenter sa candidature du fait de ce manquement, alors même qu'il s'agissait de la troisième procédure conduite en vue du renouvellement de la concession et que la première avait été engagée près de deux ans auparavant…* ».

Le Conseil d'État étend pour la première fois la notion de biens de retour aux biens d'un tiers au contrat de concession, alors que jusqu'ici, les biens de retour ne pouvaient concerner que ceux appartenant directement aux signataires de la concession. Le Pr Philippe Yolka, dans son commentaire de l'arrêt à l'AJDA, n'a pas hésité de parler « d'hypertrophie pathologique du domaine public concessif ». Le Conseil d'État entend ainsi enrayer les stratégies de groupe qui tendraient à empêcher la collectivité publique de bénéficier de certains biens de retour parce qu'ils ne sont pas directement la propriété du concessionnaire, celui-ci ayant fait acheter le bien, en l'espèce l'immeuble du casino, par une société filiale qui n'apparait pas dans la concession. Les juges considèrent que l'un exerce sur l'autre une influence telle que les décisions de l'autre se trouvent sous le contrôle du premier. C'est donc comme si le service public (développement économique, tourisme) avait été confié directement à la filiale.

Il faut aussi relever que la crainte d'un référé précontractuel peut justifier l'abandon d'une procédure en toute légalité, dans l'intérêt général, afin de ne pas s'exposer à des risques juridiques (CAA de Nantes, 13 juin 2025, Commune de Blain, qui a validé la décision de la commune d'abandonner le projet de création d'un crématorium, au vu du fort mécontentement des riverains qui exposait la collectivité à des risques juridiques importants si elle persistait à imposer ce service public).
C'était bien la dernière chance. Le Conseil d'État, en rejetant le pourvoi de la Ville, confirme l'annulation de la procédure d'attribution qui favorisait clairement le groupe Partouche.

Illégalité de toute forme de renonciation aux intérêts moratoires

Accord transactionnel sans effet sur le régime des intérêts moratoires attachés à un marché public de travaux. Application des intérêts moratoires en cas de retard de paiement de la somme transactionnelle.

• CE, 7ème et 2ème chambres réunies, 22 juillet 2025, *NGE Génie civil*, n° 494323, conclusions M. Marc Pichon de Vendeuil, rapporteur public

Pour mettre un terme à un litige qui s'enlisait, la CCI Seine Estuaire a signé un accord transactionnel avec le groupement d'entreprises auquel elle avait confié le marché pour la réalisation de l'accès routier au pont de Tancarville. Les termes de l'accord n'ayant pas été respectés dans les délais impartis, Les cinq sociétés membres du groupement ont demandé au Tribunal Administratif de Rouen de condamner la CCI à leur verser les intérêts moratoires qu'elles revendiquaient ainsi qu'une somme en réparation du préjudice subi par elles du fait du retard pris dans la levée des garanties bancaires. Ces demandes ont été rejetées, à la fois par les premiers juges et la CAA de Douai. C'est contre ce rejet que les entreprises du groupement se sont pourvues en cassation. Elles soutiennent que la transaction n'avait pas pu effacer les intérêts moratoires qui leur étaient dus au titre du retard pris dans le règlement de la transaction et que l'arrêt de la Cour, par son interprétation, empêchait précisément le paiement des intérêts moratoires réclamés selon les règles du code de la commande publique.

L'article L 2192-14 du code de la commande publique est aussi limpide que lapidaire : « Toute renonciation au paiement des intérêts moratoires est réputée non écrite ».

Le Conseil d'État annule l'arrêt de la Cour d'Appel. L'accord transactionnel n'a pas pu effacer les sommes dues au titre du marché, y compris les intérêts moratoires.

« *5. Aux termes de l'article 67 de la loi du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, applicable à la date de la signature du marché litigieux : "Dans le cadre des marchés publics, y compris les travaux sur mémoires et achats sur factures, est réputée non écrite toute renonciation au paiement des intérêts moratoires exigibles en raison du défaut, dans les délais prévus, soit du mandatement des sommes dues, soit de l'autorisation d'émettre une lettre de change-relevé, soit du paiement de celle-ci à son échéance. / La présente disposition est applicable à toute clause de renonciation conclue à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi." Aux termes de l'article L. 2192-14 du code de la commande publique, applicable à la date de signature de la transaction litigieuse : "Toute renonciation au paiement des intérêts moratoires est réputée non écrite." Ces dispositions interdisent de façon absolue toute renonciation aux intérêts moratoires dus en raison de retards dans le règlement des marchés publics, que cette renonciation intervienne lors de la passation du marché ou postérieurement…* ».

La renonciation aux intérêts moratoires est sans effet, même si elle a été validée par les parties dans un accord transactionnel postérieur à l'exécution du marché public. En l'espèce, la somme que devait la CCI aux entreprises du groupement intervenait en règlement du marché public de travaux auquel devaient s'appliquer, jusqu'à son paiement effectif, les intérêts moratoires attachés au paiement tardif de cette somme et sans que la signature de la transaction puisse y faire obstacle. Les intérêts moratoires sont donc toujours dus, y compris pour l'indemnité prévue dans la transaction.

Pour le Conseil d'État, la somme à payer ne procède pas d'un contrat distinct, mais du marché public initial, ce sont donc bien les intérêts moratoires propres aux marchés publics qui s'appliquent et non pas les intérêts au taux légal prévus par les dispositions du code civil.

COUR DES COMPTES

Engagement des dépenses communales au-delà de la délégation de signature accordée par le maire au DGS

Responsabilité des gestionnaires publics. Condamnation du DGS.

• Chambre du contentieux, 22 juillet 2025, *DGS de la commune de Provin (Nord)*, S-2025-1041

Dans son rapport d'observations définitives du 9 janvier 2024 pour les exercices 2018 et suivants sur la gestion de Provin, la CRC des Hauts-de-France faisait état en termes choisis de « désordres » dans la gestion communale et l'utilisation des deniers publics. En 2023, la démission du maire (réélu en 2020) avec l'ensemble de son conseil municipal a ouvert un véritable challenge pour le maire actuel, entré en fonction en avril 2023. C'est donc sur un terrain déjà bien miné que le DGS M. X, a été mis en cause personnellement en qualité de gestionnaire public. En effet, dès le 12 février 2024, le procureur financier de la CRC avait saisi le Parquet général de la Cour des Comptes.

Le DGS de la commune de Provin, par ailleurs maire d'une commune voisine, a été renvoyé devant la juridiction financière pour ne pas avoir respecté les règles fondamentales et élémentaires d'engagement des dépenses publiques. Avant les élections municipales de 2020, il a signé des devis ou des bons de commande d'un montant supérieur à celui qui était indiqué dans la délégation de signature dont il disposait par un arrêté du maire en date du 14 janvier 2016. Après les élections municipales de 2020, il a continué cette pratique, mais sans aucune délégation de signature du maire réélu, jusqu'au 8 décembre 2022, date à laquelle ce dernier lui a établi une délégation de signature, peu de temps avant de démissionner.

« *24. L'engagement de dépenses dans le seul intérêt de la commune d'une part, et sur injonction orale ou après accord oral du maire d'autre part, ne saurait exonérer M. X du respect des termes de la délégation reçue ou de la loi qui lui interdisait d'engager ces dépenses en l'absence de délégation. Il ne pouvait arguer que sa fonction de collaborateur ne lui permettait pas, ou difficilement, de s'opposer aux nouvelles pratiques du maire élu pour la première fois en 2014 et présenté, dans les attestations écrites produites lors de l'instruction, comme directif et exigeant une exécution rapide des achats ou des travaux à effectuer. Au contraire, cette fonction l'obligeait à vérifier qu'il disposait bien de la compétence que le maire lui demandait d'exercer et à l'informer de la caducité des délégations après une élection municipale. M. X devait en être d'autant plus conscient qu'il était, par ailleurs, depuis 2001, maire d'une autre commune dont le directeur général des services bénéficiait d'une délégation de signature.*

25. Les éléments au dossier, corroborés par le témoignage à l'audience de M. P, montrent néanmoins que M. X tenait oralement informé le maire des dépenses qu'il engageait en l'absence de ce dernier… ».

La délégation de signature de 2016 l'autorisait à signer des

engagements jusqu'à la somme de 3 000 euros. Le DGS a signé des actes entrant dans le champ de la commande publique, mais en dessous du seuil réglementaire exigeant des mesures de publicité et de mise en concurrence.

Pour la prise en compte des actes constituant des infractions financières à retenir par la juridiction financière contre le DGS, la chambre du contentieux précise que le respect des seuils s'apprécie « toutes taxes comprises des engagements pris ».

Le DGS a pris, entre 2016 et 2020, pour 27 900 euros d'engagements ne relevant pas de sa signature et, pour la période 2020-2022, pour 176 000 euros. Il se défend en expliquant qu'il rendait compte oralement à son maire des engagements pris.

M. X était un DGS aguerri et la circonstance qu'il soit lui-même maire d'une commune voisine a été pour les juges, une circonstance aggravante.

Inexécution d'une décision de justice condamnant la commune avec circonstances aggravantes

Responsabilité des gestionnaires publics. Infraction constituée par un dépassement du délai de mandatement fixé par la décision de justice.

• Chambre du contentieux, 8 juillet 2025, *Mme C. c/ Maire de la Commune de Morne-à-l'Eau*, n° S-2025-0978

C'est la deuxième application d'une affaire d'inexécution d'une décision de justice (Article L 131-14 CJF) à un maire et c'est la deuxième condamnation d'un maire par la Chambre (voir le précédent de la chambre du contentieux, 31 mai 2023, Commune d'Ajaccio). Là encore, c'est la créancière qui a directement déféré sa requête au Parquet de la Cour des comptes (article L 911-4 CJA).

En l'espèce, le maire est renvoyé devant les juges financiers pour des manquements répétés à sa fonction de maire qui ont entrainé la condamnation de la commune à une astreinte de 3900 euros suite à l'exécution tardive d'un jugement du TA de Guadeloupe du 28 juin 2023. Celui-ci lui enjoignait de réintégrer progressivement la requérante Mme C., agent de la commune qu'il avait placée en « disponibilité d'office pour raisons de santé » et avait également condamné la commune à 6000 euros au titre des frais irrépétibles.

Les infractions sont imputables au maire, d'une part en sa qualité de représentant légal de la collectivité et, d'autre part, en sa qualité d'ordonnateur.

Pour sa défense, le maire fait valoir que les sommes en jeu sont relativement modestes et qu'elles ont été payées à la créancière durant l'instruction. Pour les juges, il ne s'agit nullement d'une circonstance atténuante de la responsabilité personnelle du maire. Il est vrai que la commune a bien payé les sommes dues, mais le maire ayant persisté dans son refus de les mandater, c'est le préfet, par arrêté du 14 novembre 2023, qui a mandaté d'office ces sommes au bénéfice de Mme C.

« *41. La gravité de la faute et le caractère significatif du préjudice ne constituent pas des éléments constitutifs des infractions retenues ; le caractère limité des retards d'exécution (de 4 à 9 mois) ne peut être regardé comme une circonstance atténuante, dès lors que la commune a procédé au paiement des sommes dues non de sa propre initiative, mais après mandatement d'office ; le montant modeste des condamnations pécuniaires (9 900 €), s'il est à prendre en considération pour la fixation du quantum de l'amende, ne constitue pas, en soi, une circonstance atténuante…* ».

En raison de ses manquements répétés, le maire ne pouvait pas compter sur la mansuétude des juges financiers. Bien au contraire, puisque la chambre du contentieux le charge tout particulièrement.

« *…Sur les circonstances aggravantes de responsabilité.*

42. En tant que maire, M. X a manqué, de manière répétée, à l'obligation de s'acquitter dans les délais légaux des condamnations pécuniaires que le tribunal administratif avait mises à la charge de sa commune. Le caractère répété du manquement à l'une des obligations importantes de ses fonctions de maire constitue une circonstance aggravante.

43. Il ressort de l'instruction qu'au-delà des condamnations pécuniaires, c'est le fond même des décisions de justice qui n'a pas été respecté par la commune : exécution tardive et sous contrainte des injonctions de faire, mise en disponibilité d'office de la requérante pour faire échec à sa réintégration, recrutement d'un successeur sur le poste malgré la suspension de la radiation. Ces circonstances constituent également des circonstances aggravantes de responsabilité.

44. L'instruction avait relevé que les intérêts légaux dus sur les sommes auxquelles la commune avait été condamnée n'avaient pas été liquidés par les deux arrêtés de mandatement d'office, ni versés d'initiative par la commune ou par l'agent comptable. Même s'il est établi que les intérêts légaux ont été mandatés le 31 décembre 2024, l'omission systématique de liquidation des intérêts légaux avec les sommes dues au principal peut de même être regardée comme une circonstance aggravante... ».

Le maire est condamné à une amende de 2500 euros. Il faut rappeler que cette infraction de défaut de mandatement est constituée à partir du seul dépassement du délai de deux mois fixé par la juridiction administrative qui a condamné la collectivité au paiement de sommes d'argent et, le cas échéant, à une astreinte. Le défaut de mise en paiement dans les deux mois constitue alors l'infraction financière dont le maire est responsable personnellement (article L 131-4-2° CJF). Cette infraction particulière doit précisément faire échec à un ordonnateur récalcitrant à exécuter un jugement ayant condamné la commune au paiement d'une somme d'argent.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Plafonnement des sanctions prononcées en cas d'infraction aux règles de la responsabilité financière des gestionnaires publics

Dispositions législatives contraires à la Constitution. Méconnaissance du principe d'égalité devant la loi.

• Décision 2025-1148 QPC, 18 juillet 2025, *M. Philippe N…, M. Arnaud B… et Mme Véronique D…*

Les requérants ont été poursuivis en qualité de gestionnaires publics : les deux premiers, agriculteurs de métier, sont des responsables élus de la chambre d'agriculture du Loir-et-Cher, la troisième est comptable de l'organisme (elle a été considérée comme intervenante par le Conseil Constitutionnel et non requérant, car elle n'avait pas produit de mémoire devant le Conseil d'État). La chambre du contentieux de la Cour des comptes, par un arrêt du 6 février 2025, a transmis la QPC au Conseil d'État, qui l'a renvoyée devant le Conseil Constitutionnel, la jugeant suffisamment sérieuse.

Les requérants sont, sur le fond, poursuivis devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes pour des fautes de gestion relevant de l'article L 131-9 CJF, c'est-à-dire des violations des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses qualifiées de « fautes graves ayant causé un préjudice significatif ».

Les requérants et l'intervenante à l'instance reprochent aux dispositions de méconnaitre à la fois le principe d'égalité devant la loi et celui de la légalité des peines. Ils s'appuient essentiellement sur le fait que les plafonds de sanction, pour la même faute de gestion prévue par la même infraction (l'article L 131-9 CJF), ne sont pas les mêmes selon que le gestionnaire est fonctionnaire (avec un traitement) ou élu (faiblement indemnisé).

« *2. L'article L. 131-17 du même code, dans cette rédaction, prévoit : « Lorsque les personnes mentionnées aux articles L. 131-1 à L. 131-4 ne perçoivent pas une rémunération ayant le caractère d'un traitement ou d'un salaire, le montant de l'amende ne peut excéder la moitié de la rémunération annuelle correspondant à l'échelon le plus élevé afférent à l'emploi de directeur d'administration centrale* ».

Ils soutiennent que cette discrimination entre salariés, en l'occurrence fonctionnaires, et non-salariés n'a dès lors pas de sens. Lors de l'audience de plaidoirie, les conseils des deux élus et celui de l'agent comptable n'ont pas eu de peine à relever la pertinence de la question soulevée et la conséquence à en tirer : l'inconstitutionnalité de l'article L 131-17 CJF avec l'abrogation immédiate à la date de la publication de la décision, applicable à l'espèce, mais également aux affaires en cours et non jugées, susceptibles d'être impactées par les dispositions en cause (environ 80 affaires selon les avocats des requérants…).

Le Conseil Constitutionnel a entièrement suivi les arguments des requérants.

« *…11. Il en résulte que, pour une même infraction, le plafond de la sanction encourue est soit proportionnel à la rémunération perçue par le justiciable, soit fixe. Dès lors, ces dispositions instaurent une différence de traitement entre les justiciables, selon qu'ils perçoivent ou non une rémunération ayant le caractère d'un traitement ou d'un salaire.*

« *12. En adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu assurer l'effectivité de la répression des infractions aux règles de responsabilité financière, lorsqu'elles sont commises par des personnes ne percevant pas une rémunération ayant le caractère d'un traitement ou d'un salaire.*

13. Toutefois, un tel motif n'est pas de nature à justifier que ces personnes, poursuivies pour des infractions identiques à celles des autres justiciables, soient soumises, à la différence de ces derniers, à un plafond d'amende fixe et dépourvu de tout lien avec leurs capacités financières… ».

Le régime différencié de plafonnement des sanctions financières était inconstitutionnel : l'article L 131-7 CJF est contraire à la constitution. Il est abrogé.

FONCTION PUBLIQUE

Indemnisation à 90 % des arrêts-maladie

QPC : pas de transmission au Conseil Constitutionnel. Absence d'atteinte au principe d'égalité devant la loi et absence d'atteinte au principe de non-discrimination.

• CE, 9ème chambre, 28 juillet 2025, *Syndicat Action et Démocratie*, n° 503771

Sans surprise, le Conseil d'État a refusé la demande de transmission de la QPC au Conseil Constitutionnel.

L'article 189 de la loi de finances pour 2025 du 14 février 2025 a réduit l'indemnisation des arrêts-maladie des fonctionnaires titulaires et agents contractuels de 100 % à 90 % de leur traitement indiciaire durant les trois premiers mois (application depuis le 1er mars 2025). Au-delà, et durant les 9 mois suivants, les agents ont encore droit à 50 % de leur traitement indiciaire.

« *...4. En second lieu, le syndicat requérant soutient que les dispositions critiquées portent atteinte au principe d'égalité devant la loi dès lors qu'elles ne rendent pas applicables aux fonctionnaires civils qu'elles régissent, en vue de la limitation, de la compensation ou de l'indemnisation des pertes de rémunération imputables à un arrêt de travail pour maladie, certaines des règles applicables aux salariés du secteur privé. Toutefois, les fonctionnaires, qui se voient appliquer des règles différentes en matière de droits sociaux et de congés de maladie, sont à cet égard dans une situation différente de celle des salariés du secteur privé. Si le syndicat requérant soutient que les dispositions qu'il conteste portent également atteinte au principe d'égalité devant la loi en tant qu'elles réduiraient l'indemnisation des femmes placées en congé de maladie pendant tout ou partie de leur grossesse, il n'assortit pas son grief des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le sérieux. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance, par les dispositions contestées, du principe constitutionnel d'égalité devant la loi et d'un "principe de non-discrimination", doit être écarté…* ».

Pour le Conseil d'État, le recours du syndicat n'est pas étayé par des motifs suffisamment sérieux pour que la QPC soit transmise au Conseil Constitutionnel.

RESPONSABILITE

Partage de responsabilité à l'avantage de la collectivité publique

La société Eiffage a demandé au TA de Bordeaux de condamner Bordeaux-Métropole (anciennement la Communauté Urbaine de Bordeaux) au paiement d'une somme de plus de 4 millions d'euros au titre de travaux réalisés dans le cadre de l'extension de la ligne C de tramway. Elle faisait valoir d'importants surcoûts liés à une interruption des travaux après des désordres apparus sur des ouvrages.

• Conseil d'État, 7ème et 2ème chambres réunies, 22 juillet 2025, *Bordeaux Métropole*, n° 493810

En 2021, le TA a condamné la Métropole au paiement d'un million d'euros, très loin des prétentions d'Eiffage. Puis la CAA de Bordeaux, par son arrêt du 27 février 2024, a réformé le jugement de première instance et a encore réduit la somme à payer à 164 000 euros. Eiffage s'est pourvue en cassation contre cet arrêt qui lui est nettement défavorable par rapport au jugement de première instance.

« *…, en validant le procédé de forage par vibration, avaient également commis des fautes à l'origine des dommages dont la société Eiffage Génie Civil demandait réparation, n'a pas inexactement qualifié les faits en jugeant que la faute de Bordeaux Métropole n'avait pas concouru à la totalité du dommage ni commis d'erreur de droit en en déduisant que la métropole ne pouvait être condamnée à réparer la totalité du préjudice subi par la société Eiffage Génie Civil.*

6. En quatrième lieu, en condamnant Bordeaux Métropole à ne réparer le préjudice subi par la société Eiffage Génie Civil qu'à hauteur de 25 % de celui-ci, correspondant à sa part de responsabilité dans la survenance du dommage, alors même que la métropole n'avait pas réservé, dans le décompte général du marché de la société Eiffage Génie Civil, les dommages constatés sur le "pont des Hôtels", lesquels étaient, en tout état de cause, distincts du préjudice invoqué par la société Eiffage Génie Civil tenant à l'arrêt des travaux, l'allongement de la durée globale du chantier et à la modification du phasage des travaux, la Cour administrative d'appel de Bordeaux n'a pas commis d'erreur de droit… ».

La résistance de la collectivité a finalement payé : l'argent public est ainsi préservé.

SERVICES PUBLICS LOCAUX

Cumul de la participation pour le financement de l'assainissement collectif avec la taxe d'aménagement

La possibilité d'exiger la participation des usagers au financement de l'assainissement collectif est possible, même dans un secteur soumis à la taxe d'aménagement à un taux majoré supérieur à 5 %.

• CE, 3ème et 8ème chambres réunies, 18 juillet 2025, *Commune d'Antibes*, n° 502801

La Ville d'Antibes a émis un titre de recettes de 96 000 euros pour la participation au financement de l'assainissement collectif d'un propriétaire ayant déjà acquitté la taxe d'aménagement à un taux majoré, supérieur à un taux de 5 % pour financer la réalisation de travaux substantiels de réseaux publics d'assainissement. Dès lors s'est posée la question de savoir si la redevance due au titre de l'assainissement collectif peut se cumuler avec l'acquittement de la taxe d'aménagement à un taux majoré. La CAA de Marseille, pour pouvoir juger l'appel déposé par le requérant, a demandé au Conseil d'État d'émettre son avis sur cette question d'une redevance et d'une taxe qui se cumulent pour un service sensiblement identique.

Pour le Conseil d'État, la participation pour le financement de l'assainissement collectif est une redevance qui ne constitue pas une participation d'urbanisme régie par le code de l'urbanisme. Dès lors, le Conseil d'État constate qu'aucune disposition n'interdit la superposition de cette redevance à la taxe d'aménagement majorée, parce que cette dernière, même si elle inclut les réseaux publics d'assainissement, a un objet plus large que celui de la participation au financement de l'assainissement collectif.

« *4. A la différence de l'ancienne participation pour raccordement à l'égout, supprimée par la loi du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012 et à laquelle elle se substitue, la participation pour le financement de l'assainissement collectif, redevance qui ne constitue pas une participation d'urbanisme régie par le code de l'urbanisme, ne figure pas au nombre des contributions mentionnées à l'article L. 332-6-1 du code de l'urbanisme qui, en vertu des dispositions du troisième alinéa de l'article L. 331-15 du code de l'urbanisme, ne sont pas applicables dans les secteurs dans lesquels le taux de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement est supérieur à 5 %.*

Plus généralement, aucune disposition législative ou règlementaire, ni aucun principe n'interdit la perception de la participation au financement de l'assainissement collectif lorsque la construction raccordée au réseau d'assainissement collectif a été soumise à la taxe d'aménagement à un taux supérieur à 5 %, laquelle a un objet plus large que cette participation au financement de l'assainissement collectif… ».

TRIBUNAL DES CONFLITS

Quelle juridiction en matière de taxe locale ?

Compétence du juge administratif pour connaitre d'un recours d'une commune contre une décision de l'État qui refuse d'assujettir un contribuable à une taxe locale.

En 2006, le Maire de la commune de La Roquette-sur-Siagne (Alpes-Maritimes) a accordé à une SCI un permis de construire pour la construction d'un ensemble de logements et a fixé le montant de la contribution mise à la charge de la société au titre de la participation des constructeurs au financement des équipements publics.

La SCI a contesté son assujettissement devant le TA de Nice qui a effectivement annulé les titres de recettes et a déchargé la société des sommes réclamées par la commune. La CAA de Marseille a confirmé le jugement de première instance.

Le maire a ensuite demandé l'assujettissement de la SCI à la TLE (remplacée depuis par la taxe d'aménagement). Le Directeur Départemental des Territoires (DDT) a refusé cette demande.

Le maire n'a pas renoncé. Il a demandé au TA de Nice d'annuler la décision du DDT. Par une ordonnance du 19 juin 2024, le président de chambre a jugé que la juridiction administrative n'est pas compétente pour connaitre d'un recours d'une commune qui rejette la décision de l'État de ne pas assujettir un constructeur. Puis le Tribunal Judiciaire de Nice a, lui, jugé que la juridiction judiciaire n'est pas compétente pour connaitre de ce type de recours.

Le Tribunal des Conflits juge que seules les juridictions administratives peuvent être compétentes, même si le litige existant entre la commune et la SCI relève, lui, des juridictions judiciaires.

Il appartient bien à l'État d'établir et de recouvrer les impositions de toutes natures qui reviennent aux collectivités territoriales. Si l'État, malgré la demande insistante de la collectivité territoriale potentiellement bénéficiaire, refuse d'assujettir un administré, il appartient à la seule juridiction administrative d'en connaitre, quel que puisse être l'ordre de juridiction compétent pour connaitre du recours du contribuable si la juridiction administrative juge que cet administré relève bien de l'imposition en cause.

« *…3. Le recours formé par une collectivité territoriale contre une décision de l'État, auquel il appartient d'établir et de recouvrer les impôts, contributions, droits et taxes dont le produit revient à la collectivité territoriale, refusant d'assujettir un contribuable à une telle imposition relève de la compétence de la juridiction administrative, quel que soit l'ordre de juridiction compétent pour connaître, sur recours du contribuable, du contentieux d'assiette de cette imposition…* ».

Par Dominique SOULIER

Faut-il revoir les techniques de construction budgétaire ?

Le processus de construction budgétaire a fait l'objet de nombreuses expérimentations ces dernières années avec la mise en œuvre de budgets participatifs, de budgets verts, sensibles au genre ou encore de budgets base zéro. Le contexte actuel de fortes pressions sur les collectivités territoriales peut-il être l'occasion de tirer les conclusions de ces expériences et d'aller plus loin dans la modernisation des modalités de la construction budgétaire ? La question mérite au minimum d'être posée tant la manière de construire le budget est un enjeu essentiel en matière de pilotage des politiques publiques, de gouvernance et même de communication interne et externe.

D'une façon ou d'une autre, les collectivités territoriales sont et seront amenées à participer à l'effort de redressement des comptes publics. Que la contrainte passe par un dispositif d'encadrement des dépenses, par le contrôle de la progression des recettes, voire par des prélèvements sur celles-ci, des efforts complémentaires seront donc demandés. Ils concerneront vraisemblablement tous les types d'acteurs publics territoriaux et toutes les strates, et ce, sans doute de manière durable eu égard à l'importance de la dégradation actuelle des finances publiques.

Pourtant, les besoins d'intervention des collectivités n'ont jamais été aussi denses. Elles sont en première ligne en matière sociale afin de faire face aux inégalités, aux mécontentements sociaux croissants et à leurs manifestations parfois violentes. Elles sont des acteurs centraux en matière de transition environnementale, tant pour porter des investissements majeurs que pour définir de nouveaux modèles de développement et d'aménagement du territoire dans les villes, le péri-urbain et les campagnes. Sans oublier leur implication dans la transition numérique, l'accompagnement du vieillissement de la population ou encore l'entretien et la rénovation du patrimoine existant, dont en particulier les infrastructures de voirie et les ouvrages d'art…

Mais au-delà même de la contrainte financière, l'importance et la complexité des missions auxquelles les collectivités sont confrontées ne demandent-elles pas de remettre à plat le mode de construction budgétaire, pour mieux exercer leurs compétences et pour recréer l'adhésion des administrés et l'attrait pour l'emploi territorial ? Dans de nombreuses collectivités, la budgétisation incrémentale reste la norme, mais différentes techniques prennent de l'importance, telles que la budgétisation base zéro, les budgets basés sur les revues de dépenses, la budgétisation prioritaire avec notamment les budgets verts ou encore les budgets participatifs. Les principales méthodologies testées ou déployées en collectivités sont présentées dans l'article ci-après.

Le budget, un outil central de la gestion publique locale

Le mode de construction du budget primitif joue en effet un rôle particulier et central, car il détermine la manière d'arbitrer entre les différents projets et missions à mettre en œuvre. Le processus est conçu pour respecter les principes et le cycle budgétaires imposés par la réglementation. Mais, bien que très cadrée dans la plupart des collectivités, la méthodologie adoptée peut conduire à une sous-estimation ou à une surestimation des objectifs et de la dépense publique.

Depuis plusieurs années, l'amélioration des processus budgétaires et financiers est une préoccupation majeure de la sphère publique. En témoignent, au niveau local, la généralisation du référentiel budgétaire et comptable M57 depuis le 1er janvier 2024, l'adoption progressive du compte financier unique d'ici à 2027, les chantiers d'amélioration de la qualité comptable (à défaut d'une certification des comptes en bonne et due forme), l'intégration d'une annexe « budget vert » dans le Compte Administratif/Compte Financier Unique (CFU) 2024 ou encore la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics depuis le 1er janvier 2023.

La méthodologie de construction budgétaire est pourtant en partie restée à l'écart de ces chantiers. Si elle repose sur des processus éprouvés, qui s'appuient pour partie sur les préconisations de la LOLF, elle relève également de pratiques internes et des « styles » budgétaires définis par le management et les élus au sein de chaque collectivité territoriale. Le mécanisme le plus généralement adopté, de manière plus ou moins consciente, reste toutefois celui de la budgétisation incrémentale.

Les budgets incrémentaux fonctionnent très bien dans un environnement stable

La budgétisation incrémentale est la méthode la plus simple et la plus rapide à mettre en œuvre, puisqu'il s'agit simplement de procéder à des ajustements à la hausse (des incréments) par rapport au budget de l'année antérieure qui devient de facto le budget « de base ». Ces incréments peuvent être justifiés par l'attribution de compétences nouvelles (à la collectivité en général ou à la direction opérationnelle qui en fait la demande), par la nécessité de conduire des projets supplémentaires (promis par les élus, notamment lors des campagnes électorales) ou de faire face à l'accroissement de la charge de travail liée à l'instauration de nouvelles normes, à l'augmentation de la demande des usagers ou des administrés en général, à la progression de la population… ou simplement pour prendre en considération des pressions inflationnistes.

L'incrément peut être « inversé », à la baisse, et prendre la forme de plafonds de dépenses généralisés visant à respecter des injonctions légales, réglementaires ou internes à la collectivité compte tenu de ses propres enjeux économiques

et financiers, ou même de seuils psychologiques (un plafond de dette en valeur absolue, par exemple). Dans ce cas comme dans le précédent, ce sont généralement les lettres de cadrage adressées par la direction des finances aux directions opérationnelles au début du processus budgétaire qui déterminent les objectifs à respecter.

Cette méthode de construction budgétaire présente de nombreux avantages. Elle est simple et limite l'ampleur et la durée du dialogue de gestion avec les services opérationnels. Elle fonctionne de plus très bien lorsque l'environnement est stable et la contrainte budgétaire modérée. Elle limite les conflits entre les directions opérationnelles qui ne se sentent pas en « concurrence » pour obtenir une plus large part du budget, et elle a généralement le mérite de recueillir pour l'essentiel l'adhésion du personnel pour qui elle est base de sécurité et de stabilité. D'autant que, partant du principe que le budget de l'année antérieure était satisfaisant, elle ne remet pas en cause les performances de ceux qui l'avaient construit ni de ceux qui l'avaient approuvé. Enfin, elle facilite le contrôle de la conformité aux exigences budgétaires réglementaires puisque l'on part d'une base éprouvée.

Ce mode de budgétisation a cependant tendance à favoriser les dépenses excessives, et ce d'autant plus que, principe d'annualité et principe d'équilibre aidant, chacun a en définitive intérêt à ce que le budget soit exécuté au plus près de ce qui avait été voté et attribué. Autre inconvénient, ce type de budgétisation ne favorise pas l'innovation, les fonds étant déjà été alloués entre les chapitres, voire entre les directions. Certains services peuvent ainsi bénéficier de rentes de situation d'autant plus significatives que leur capacité à négocier sera élevée durant le dialogue de gestion avec les services financiers.

Bien que ce système ait fait ses preuves, remettre à plat les modes de construction budgétaire paraît nécessaire pour gérer la contrainte, bien sûr, mais aussi et peut être surtout pour aider à construire les nouveaux modèles de développement vers lesquels les collectivités doivent aujourd'hui s'orienter et pour redynamiser l'adhésion à l'action publique de l'ensemble des parties prenantes, internes ou externes à la collectivité. La contrainte budgétaire à l'origine de la réflexion pourrait ainsi devenir un facteur d'innovation.

• Les pratiques budgétaires des États souverains

L'OCDE, dans son panorama des administrations publiques 2025, a passé en revue les différentes pratiques budgétaires au sein des pays membres de l'organisation. Elle met en évidence plusieurs techniques de budgétisation pratiquées dans la plupart des pays : la budgétisation à moyen terme, la budgétisation descendante, la budgétisation axée sur la performance et la pratique des examens de dépenses.

Dans la plupart des pays membres, l'organisation constate l'utilisation de méthodologies de budgétisation à moyen terme et de budgétisation descendante. La budgétisation à moyen terme (3 à 5 ans généralement) vise à inscrire le processus budgétaire dans une perspective pluriannuelle, en mesurant les besoins à venir et les incidences budgétaires futures des décisions actuelles et en prévoyant la disponibilité et l'allocation future des ressources pour y faire face. L'approche descendante a quant à elle pour objectif la discipline budgétaire et la garantie de budgets conformes à la stratégie et aux priorités des pouvoirs publics. Elle conduit à définir des plafonds de dépenses qui vont dépendre à la fois des prévisions économiques, des estimations de dépenses futures à politiques inchangées, mais également des objectifs budgétaires des administrations. Ces plafonds peuvent être fixés pour des catégories de dépenses, pour des programmes ou politiques publiques, pour le fonctionnement, l'investissement, la dette… Ils sont ensuite confrontés aux demandes de crédits des différentes administrations et priorité est donnée aux dépenses compatibles avec la soutenabilité des finances publiques. Les plafonds doivent normalement être contraignants, au minimum en début de période de programmation.

La budgétisation axée sur la performance consiste, quant à elle, à allouer les ressources et à établir des priorités en cherchant à relier les demandes budgétaires à des résultats mesurables. Ce mode de budgétisation vise à améliorer la transparence sur les objectifs des dépenses et les résultats obtenus (vis-à-vis des responsables publics, des législateurs, des citoyens) ainsi qu'à mettre en avant la notion de performance et à renforcer les services publics rendus.

Très répandus au sein de l'OCDE, les examens de dépenses reposent sur des analyses systématiques des dépenses existantes afin de mieux maîtriser leur niveau global, d'identifier les marges de manœuvre et les possibilités d'amélioration de l'efficacité de la dépense ou de réallocation de l'argent public vers de nouvelles priorités. Un tel travail est généralement planifié afin d'être cohérent avec le cycle budgétaire pour que ses résultats puissent être utilisés durant les négociations budgétaires.

Un regain d'intérêt pour les budgets base zéro

La notion de budget base zéro - BBZ - a été définie par Peter Pyrhh à la fin des années 1960, pour une application initiale au sein du secteur privé (chez Texas Instrument) puis dans l'État de Géorgie aux États-Unis. Peter Pyrhh définit le BBZ comme « un procédé de planification et de budgétisation qui exige de la part de chaque dirigeant d'un centre de décision qu'il justifie dans le détail, et, dès son origine, tous les postes du budget dont il a la responsabilité, et qu'il donne la preuve de la nécessité d'effectuer une dépense » [1]. Contrairement à la budgétisation incrémentale précédemment définie, aucune dépense ne peut être automatiquement reconduite.

Dans un processus de BBZ, il est dans un premier temps nécessaire d'identifier les centres de décision et de décrire, pour chacun d'entre eux, ses activités, ses objectifs et les conséquences du maintien ou du retrait des financements dont il bénéficie ou qu'il sollicite. Dans la mesure du possible, les directions doivent proposer différentes options correspondant à plusieurs niveaux de services et définir un niveau de base en dessous duquel l'activité perd son sens. La deuxième étape consiste à classer les différents pôles de dépenses hiérarchiquement selon plusieurs critères : leur contribution stratégique, leur efficacité, leur retour sur investissement le cas échéant. Cette classification est l'occasion de réinterroger

(1) *Cf. La lettre du Financier Territorial* n° 352, mars 2020.

chaque dépense, en particulier les frais de structures et les frais indirects qui, dans les grandes organisations (qu'elles soient publiques ou privées), ont tendance à croître constamment et peuvent représenter des marges de manœuvre significatives. L'affectation des effectifs peut, elle aussi, entrer dans le cadre de cette évaluation. Les fonds disponibles sont ensuite alloués en commençant par les pôles prioritaires, et ce, jusqu'à épuisement du budget. Le fait d'avoir défini plusieurs options permet d'élaborer plusieurs scenarii budgétaires et de déterminer de manière plus précise les dépenses rigides de la collectivité.

Ce mécanisme présente donc un intérêt tout particulier en cas de contrainte budgétaire. Cette méthode permet en effet une réallocation stratégique des ressources sur une base transparente - les objectifs et les priorités sont fixés en amont - et, parallèlement, une réduction des gaspillages ou des doublons, l'intégralité des dépenses étant analysée. Il évite donc d'appliquer à plus ou moins toutes les directions un plafond uniforme de dépenses qui ne prendrait pas en considération leur contribution aux services rendus par la collectivité. Il présente également l'avantage de responsabiliser les gestionnaires dont les demandes de crédit sont confrontées à des critères d'efficience. Enfin, il donne aux élus une vision plus exacte du budget qui reflète mieux leurs priorités stratégiques et leurs choix politiques.

Mais le procédé comporte des limites. Il impose une formation du personnel qui n'a pas nécessairement l'habitude de réinterroger l'intégralité de ses dépenses ; les demandes de crédits de paiement étant pour une large part décentralisées dans les directions opérationnelles, le nombre d'agents à mobiliser est large. Et même avec du personnel aguerri, le BBZ s'avère coûteux en temps et en ressources humaines, car l'organisation qui en résulte est plus complexe que le dialogue de gestion habituel dans le cadre d'une budgétisation incrémentale. Par ailleurs, la construction d'un BBZ se heurte fréquemment à une forte résistance au changement, la méthode ayant pour principe fondamental de remettre en cause l'ensemble des acquis historiques.

Les BBZ ont longtemps été réservés au secteur privé ; le secteur public s'y intéresse toutefois de manière récurrente. Cela a été le cas au début des années 2000, dans le prolongement de l'adoption de la LOLF qui a inspiré le mode de construction budgétaire des collectivités, bien qu'elle s'applique au budget de l'État, en introduisant les notions de missions, programmes et actions et celle de gestion par la performance afin d'allouer les crédits à des politiques publiques assorties d'indicateurs de réussite. Les collectivités se sont à nouveau penchées sur la méthode lors des différentes périodes de contrainte budgétaire (diminution de la DGF de 2013 à 2017, contrats de Cahors en 2018, 2019). Compte tenu des contraintes précédemment évoquées, les BBZ sont toutefois rarement utilisés de manière exhaustive dans les administrations publiques territoriales, mais plutôt appliqués ponctuellement pour examiner certaines politiques publiques ou des dépenses ciblées.

• Les revues de dépenses de l'État et des collectivités territoriales

Les revues de dépenses sont une pratique publique ancienne, mais remise au goût du jour par l'État ces dernières années afin d'aider au redressement des finances publiques. Le principe de ces revues a ainsi été réaffirmé dans la loi de finances pour 2023 et dans la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 [2], sous l'impulsion notamment de la Commission européenne dans le cadre du Plan national de relance et de résilience.

Bien que ce type d'analyse soit pratiqué de nombreux pays au niveau étatique et même parfois à des niveaux décentralisés, il n'en existe pas de définition standardisée. Leur objectif est néanmoins connu : il s'agit d'identifier des dépenses inefficaces ou insuffisamment efficaces et pouvant être supprimées soit par souci d'économies, soit pour redéployer les sommes ainsi libérées vers d'autres politiques publiques ou actions prioritaires. Les revues ont donc vocation à couvrir à la fois toutes les natures de dépenses (y compris les dépenses fiscales et sociales), et toutes les administrations publiques (État, opérateurs, collectivités territoriales et sécurité sociale).

La réalisation d'une revue comporte une série d'étapes relativement standardisée. La première consiste à comprendre tous les leviers de la dépense étudiée avec une analyse du périmètre, des objectifs de la politique publique concernée, un recensement des dispositifs, des financements alloués et des parties prenantes impliquées. Les inspections en charge de la revue (selon les cas, IGF, IGEED, IGESR, IGAS [3]) procèdent ensuite à des séries d'entretiens avec l'ensemble des interlocuteurs concernés sur le terrain. Ces travaux leur permettent d'identifier des pistes d'amélioration en matière d'efficience des dépenses qui sont proposées au commanditaire de la revue. Les résultats ont vocation à être intégrés à la procédure budgétaire.

Au printemps dernier, de nouvelles revues ont été annoncées par le Gouvernement qui concernent pour partie les collectivités, l'IGF ayant notamment prévu de travailler sur la rationalisation des soutiens publics à l'investissement des collectivités, sur le logement social, les aides sociales ou encore sur le soutien à l'ingénierie locale.

Bien qu'il n'existe pas de recensement exhaustif de ces pratiques, la presse spécialisée relève qu'à l'instar de l'État, de nombreuses collectivités se sont mises à réaliser des revues de dépenses ou à approfondir l'exercice lorsqu'elles les pratiquaient déjà. L'objectif principal est semblable à celui des revues de l'État : trouver des sources d'économies et réallouer pour partie les financements disponibles vers des politiques prioritaires. Cette démarche, pour être efficace, doit associer élus et administratifs (tant dans les directions des finances et que dans les directions opérationnelles). Idéalement, une revue de dépense est l'occasion de procéder à une détermination du coût réel des services rendus par la collectivité et donc à une évaluation des politiques publiques concernées. Ces revues sont cependant fastidieuses à réaliser pour de multiples raisons : elles sont coûteuses en temps ; elles demandent à trouver des points

(2) *« La qualité de l'action publique analysée via les revues de dépenses », La Lettre du Financier Territorial* n° 391, octobre 2023.

(3) IGF : Inspection générale des Finances ; IGEED : Inspection générale de l'Environnement et du Développement durable ; IGESR : Inspection générale de l'Éducation, du Sport et de la Recherche ; IGAS : Inspection générale des Affaires sociales.

de comparaison, par exemple pour l'analyse des coûts ; il est souvent difficile, voire impossible, d'estimer ce que serait la situation en l'absence de politique publique (et donc d'avoir une situation dite « de référence »)… Compte tenu de ces complexités, il est donc généralement retenu d'axer les efforts sur les politiques où les enjeux et les potentiels d'amélioration paraissent les plus importants et de prévoir un calendrier de réalisation cohérent avec celui de la procédure budgétaire.

Réaliser un BBZ qui couvrirait l'ensemble des dépenses budgétaires d'une collectivité n'est cependant pas impossible. La volonté des élus est toutefois indispensable : l'exercice demande de définir et de prioriser des objectifs forts, le BBZ ne consistant pas en un exercice classique de réduction des dépenses et de recherche d'économies, mais en une tentative de restructuration, voire de réorientation de la dépense sur le fondement de son utilité.

L'implication au plus haut niveau de l'administration est également nécessaire : le BBZ nécessite une coopération entre services opérationnels et financiers et la mise en place et le suivi d'indicateurs de performance. L'existence d'un service de contrôle de gestion voire d'une véritable comptabilité analytique (la comptabilité fonctionnelle apporte certes des informations, mais elle reste imparfaite sur le fond et parfois sur la forme) sont de ce fait un atout, car ils seront à même d'apporter de précieux enseignements sur les coûts et l'évaluation des politiques publiques et donc d'aider à la priorisation des opérations. De même, l'existence d'un service d'audit interne pouvant s'assurer de la performance des processus et en maîtriser les risques, est un plus significatif pour mener à bien un tel chantier.

Si la pratique est intéressante, le BBZ ne peut pas être un processus continu de construction budgétaire : repartir chaque année d'une page blanche serait trop lourd, voire démobilisant pour le personnel. Des changements importants au sein de la collectivité (fusion de communes, évolution du périmètre ou des compétences d'une intercommunalité, renouvellement de l'assemblée délibérante…) peuvent en revanche être de bonnes occasions pour réaliser ce type de démarche.

• Le budget base zéro climat de l'État selon l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE)

I4CE a publié en avril 2025 un billet d'analyse visant à définir la notion de budget climat base zéro pour l'État. Partant du constat de la réduction d'un certain nombre de soutiens aux investissements en faveur du climat dans le budget 2025 de l'État, le think tank a noté l'absence d'une méthode claire de priorisation de la dépense publique de l'État dans ce domaine et d'une volonté affirmée de réinterroger à la base chaque dépense.

Pour l'institut, l'établissement d'un BBZ climat suppose que les décideurs se posent au minimum trois questions : Les investissements soutenus sont-ils prioritaires ? L'État a-t-il d'autres moyens de soutenir ces investissements qu'avec des dépenses budgétaires ou fiscales ? L'argent public investi fait-il la différence ?

Pour I4CE, les investissements prioritaires pourraient être ceux dont le coût (public et privé) ramené aux émissions de CO2 évitées serait le plus élevé en termes d'Abattement de tonnes de CO2, permettant le Bouclage énergétique, soit un équilibre entre l'offre et la demande, et cohérent avec l'objectif final de neutralité carbone (rien ne sert d'investir dans des véhicules qui consomment moins de pétrole si le besoin est de produire des véhicules qui n'en consomment pas). Certains investissements ne respectant pas ces critères ABC seraient alors supprimés.

I4CE pose la question du caractère nécessaire ou non d'une subvention publique de la manière suivante : l'investissement considéré est-il rentable et l'acteur qui doit le porter aurait-il la capacité financière de le faire seul ? L'Institut remarque cependant que beaucoup d'investissements sont peu ou ne sont pas rentables et conduits par des acteurs disposant de peu de moyens financiers (qu'il s'agisse de ménages, d'entreprises ou de collectivités). Il est donc est peu vraisemblable que cette question conduise à des économies importantes. Mais l'intervention publique peut prendre d'autres formes que la dépense, telles que les prêts, la fiscalité ou la réglementation, qui peuvent être intéressantes.

L'Institut prend enfin l'exemple du Fonds vert pour poser la question de l'intérêt des dépenses publiques. Compte tenu des incertitudes sur l'obtention d'un tel financement, la collectivité qui décide d'un investissement climat compte-t-elle réellement sur ce fonds ou s'agit-il plutôt d'un effet d'aubaine ? I4CE se montre toutefois prudent sur ce point : il ne s'agirait pas de couper toute aide dès qu'un soupçon d'opportunisme apparaît, d'autant que des mécanismes tels que le fonds vert envoient des signaux essentiels sur les investissements nécessaires pour la transition environnementale. S'agissant de cette dernière question - l'euro public fait-il la différence ? - I4CE n'a pas identifié de grille d'analyse faisant consensus et suggère aux services d'inspection et de contrôle de l'État de se saisir du sujet.

Tout en réfléchissant à la méthode du BBZ climat, I4CE conclue en ouvrant la réflexion sur deux points essentiels. D'une part, les dépenses publiques sont-elles bien cohérentes avec un scénario de réchauffement de 4 degrés en France et d'autre part, quelle est la bonne échelle d'intervention publique pour éviter les doublons et s'appuyer sur les complémentarités ? Le débat reste donc ouvert.

Que peuvent apporter les méthodologies de budgétisation dites « prioritaires » ?

La budgétisation axée sur les priorités (*priority-driven* budget process [4]) vise à donner priorité aux lignes budgétaires servant des politiques publiques spécifiques et souvent transversales considérées comme prioritaires par une organisation. Dans ce mode de construction du budget, on donnera par exemple une importance accrue aux projets respectant certains objectifs de la collectivité. Ces dernières années, ont ainsi été développées des méthodologies de

(4) « Anatomy of a priority-driven budget process », *Centre de recherche et de conseil de GFOA (Government Finance Officers Association)*, janvier 2011.

budgétisation permettant d'analyser l'impact des dépenses au regard de grands enjeux contemporains, tels que le changement climatique et la transition environnementale (budgets « verts »), l'égalité entre les genres (budgets « sensibles au genre »), la lutte contre la pauvreté (budgets « *pro-poors* » dans certains pays), ou même l'ensemble des objectifs de développement durable tels que définis par l'ONU (budgets « ODD »).

Appliquées par choix ou pour répondre à des injonctions réglementaires [5], ces méthodes nécessitent la collecte et le partage de données nombreuses et de qualité sur les enjeux définis comme prioritaires. Elles ont tendance à renforcer la transversalité au sein des organisations, peuvent améliorer la cohésion interne, voire externe et redonner du sens à l'action publique, car elles mettent en avant les résultats et les impacts des politiques publiques. Elles peuvent donc constituer un véritable socle pour les arbitrages politiques en s'appuyant sur des données plus larges que la seule soutenabilité économique ou financière des projets.

Mais force est de constater que ces méthodes sont consommatrices en temps et en outils afin de collecter et archiver des données, des indicateurs, de la méthodologie… Elles nécessitent également de l'ingénierie pour être capables de mesurer les impacts de manière objective sur chaque axe retenu. Elles supposent aussi parfois des changements de modes de pensée qui peuvent générer des résistances tant des politiques que de l'administration. Enfin, leur généralisation peut créer un risque de sous-financement de programmes ou de services qui ne correspondraient pas aux priorités identifiées, mais contribueraient malgré tout à la réalisation des objectifs généraux de l'organisation. Ces méthodologies nécessitent donc un engagement fort de l'ensemble des parties prenantes internes (élus, administratifs), voire externes (administrés, partenaires économiques et financiers, tissus associatifs) pouvant influer sur l'atteinte des objectifs de la collectivité et un regard critique sur l'intérêt de la démarche. Le *think tank* I4CE, qui a défini une méthode d'évaluation climat des budgets des collectivités, évoquait à cet égard un « principe de parcimonie » défini comme suit : « la mise en œuvre de ce type de méthodologie ne doit pas conduire à alourdir exagérément la procédure budgétaire, qu'il s'agisse de la phase de construction d'exécution ou d'évaluation, et doit mobiliser des ressources humaines et techniques au regard de l'intérêt de l'objet examiné ».

La budgétisation prioritaire n'est donc pas simple à mettre en œuvre. Elle permet toutefois de s'assurer de la cohérence entre le budget et les objectifs annoncés et figurant dans la documentation programmatique. Elle s'accompagne souvent d'une réflexion sur les moyens d'action non budgétaires dont dispose la collectivité pour atteindre ses objectifs, tels que la politique d'achat, les marchés publics, les conventions de subvention ou encore la mise en œuvre du pouvoir réglementaire.

Aujourd'hui, la budgétisation prioritaire la plus répandue est la budgétisation verte. Pour les environ 4500 collectivités concernées par le décret du 16 juillet 2024 (et qui représentent l'essentiel des dépenses territoriales), il existe même désormais une obligation de produire une annexe au compte administratif ou au CFU visant à mesurer l'impact du budget sur la transition environnementale. À noter cependant que cette obligation ne s'étend pas aux budgets primitifs, mais seulement aux comptes clos.

Les budgets participatifs sont-ils en mesure de recréer de l'adhésion ?

Outre ces expérimentations, une nouvelle pratique s'est développée depuis une dizaine d'années en France : celle des budgets participatifs. Leur principe est simple : permettre aux citoyens (ou plus largement aux administrés) de proposer directement des projets d'investissement pour la collectivité. Celle-ci s'engage à mettre en œuvre les projets sélectionnés sous réserve de leur faisabilité et, bien sûr, qu'ils relèvent de ses domaines de compétence. Selon une publication d'Antoine Bézard [6] sur le site de la Fondation Jean Jaurès, environ 660 collectivités auraient expérimenté cette démarche sur des périmètres plus ou moins larges et de manière plus ou moins pérenne. Cette même publication indique que ces budgets auraient représenté un montant total de 184 millions d'euros en 2024, une somme non négligeable, mais malgré tout peu significative au regard des budgets locaux, d'autant qu'une grande partie est concentrée sur quelques collectivités. La population potentiellement concernée est en revanche élevée puisque, ces budgets étant généralement adoptés dans les grandes villes, 20 % des Français pourraient participer à cet exercice dans leurs communes.

Les difficultés de mise en œuvre et les critiques sont cependant importantes. Le travail nécessaire pour construire ces budgets et mettre en œuvre les projets, le plus souvent modestes, peut paraître disproportionné, d'autant qu'il n'entraine pas toujours la satisfaction des intéressés qui ont par exemple du mal à comprendre le temps nécessaire à la réalisation, l'opération devant respecter les processus administratifs parfois lourds de la collectivité. Autre reproche, la participation citoyenne aux budgets participatifs n'est en moyenne que de 6,4 % des inscrits sur les listes électorales, ce qui pose la question de leur légitimité. Enfin, les projets adoptés peuvent être plébiscités par les citoyens qui participent à l'exercice sans pour autant être efficaces, voire opportuns pour la collectivité dans son ensemble.

Dès lors, que peut apporter ce type d'outils dans le processus budgétaire et faudrait-il le supprimer ou en élargir les pratiques, voire lui donner un fondement légal ? Dans les temps actuels de désamour pour la « chose publique » et d'effritement du consentement à l'impôt, ces mécanismes de coproduction des budgets avec les habitants ne peuvent être balayés d'un revers de la main. Ils peuvent aider à redynamiser le lien entre la population et les politiques et, même si les obstacles en termes d'organisation ou d'efficacité paraissent significatifs, ils restent intéressants dans toutes les collectivités pouvant financer et maîtriser une telle démarche.

L'IA à la rescousse ?

L'engouement actuel pour l'intelligence artificielle a naturellement atteint la sphère financière. De fait, l'IA peut s'avérer

(5) « Parution du décret déterminant le contour de l'annexe « budget vert » au CA-CFU », *La Lettre du Financier Territorial* n° 401, septembre 2024.

(6) « Budgets participatifs : un outil démocratique qui donne davantage de pouvoir aux citoyens des grandes villes », *Antoine Bézard*, novembre 2024.

un outil précieux pour aider à modéliser un monde toujours plus complexe en analysant simultanément la multiplicité des interactions entre les secteurs, entre les acteurs (communes et intercommunalités, collectivités et entreprises du territoire…), les coûts de différentes options budgétaires et notamment ceux résultant du report d'investissements (dans le domaine environnemental par exemple), l'ensemble des contraintes légales et réglementaires, les impacts financiers et fiscaux de différents choix d'organisation, l'évolution du contexte économique, social, réglementaire… Sans aller jusqu'à la conception d'un véritable jumeau numérique [7] qui serait une « réplique virtuelle » complète de la collectivité, telle qu'elle fonctionne, l'IA appliquée aux finances peut faciliter la réalisation de différents scenarii et aider administratifs et élus à arbitrer dans un contexte de ressources restreintes et de contraintes et enjeux forts.

Les prérequis à l'utilisation de l'IA sont importants : un besoin de données nombreuses et fiables, la capacité à stocker ces informations, l'assurance d'un haut niveau de qualité des hypothèses entrées dans les modèles, des compétences internes suffisantes pour maîtriser les outils et ne pas les transformer en « boîtes noires » et donc, bien sûr, des moyens financiers, car tous ces prérequis ont un coût. Sans oublier, pour finir, une raisonnable proportionnalité entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus. S'appuyer sur l'IA nécessite également de disposer en amont d'une stratégie de maîtrise des risques, notamment en matière de cybersécurité et de formation des personnels et élus.

Si les inquiétudes sont audibles, renoncer au potentiel que représentent ces outils serait sans doute une erreur. La question à se poser, compte tenu de leur coût et de leur complexité, est donc plutôt de savoir quelle peut être la contribution de l'État pour les mettre à la portée du plus grand nombre d'acteurs ?

Faire évoluer les modes de construction budgétaire pour redonner du sens et de l'attractivité à l'action publique

En définitive, bien que les initiatives se multiplient, la construction des budgets selon des méthodes innovantes semble rester marginale au sein des collectivités territoriales. Il apparaît pourtant nécessaire de moderniser les pratiques pour y intégrer des outils permettant à la fois de gérer les contraintes et d'améliorer les politiques publiques. S'il n'existe sans doute pas un modèle unique à appliquer à tous, tant les institutions et les contextes diffèrent, il convient dans tous les cas de questionner les acquis et les habitudes.

Construire les budgets en les orientant sur des politiques et objectifs prioritaires, en associant un plus grand nombre de parties prenantes, en liant la dépense à des critères de priorité et d'efficacité aide à maintenir un haut niveau de qualité de l'action publique. Mais au-delà de ce résultat nécessaire, ces différentes pratiques peuvent aider à mobiliser les salariés en créant du collaboratif en interne et participer ainsi à redonner de l'attractivité aux métiers de la territoriale. Elles sont également l'occasion de dynamiser les relations avec les acteurs externes en les associant plus étroitement à la construction budgétaire ou en les intéressant directement ou indirectement à « son » exécution. Enfin, mettre plus en avant des politiques publiques prioritaires et des résultats attendus dès la construction budgétaire pourrait servir de base au renouvellement du dialogue avec l'État. Sous réserve que celui-ci se positionne dans une même dynamique et donne plus de visibilité à moyen terme aux collectivités territoriales, ce qui ne semble pas acquis dans l'immédiat.

(7) « Miroir, miroir… : le jumeau numérique du territoire », *Banque des territoires*, juillet 2021.

Budget de l'UE pour la période 2028-2034

La proposition de cadre financier pluriannuel pour la prochaine programmation, d'un montant de près de 2 000 milliards d'euros, a été présentée le 16 juillet. Sa structure est profondément remaniée, s'articulant pour l'essentiel autour de "plans de partenariat nationaux et régionaux", adossés à des réformes, intégrant notamment les deux politiques historiques que sont la PAC et la politique de cohésion. Ce CFP a fait vivement réagir les Régions, très inquiètes pour le programme de cohésion. S'ouvrent désormais deux ans de négociations.

Législation et réglementation

Décret n° 2025-723 du 30 juillet 2025 (modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements)

Ce décret renforce les pouvoirs des préfets à l'égard des services déconcentrés de l'État et le désigne délégué territorial pour de nouveaux opérateurs, à l'exemple des agences régionales de santé, dont le projet régional de santé devra être soumis à l'avis du préfet. Le préfet disposera d'un droit de regard sur les décisions des opérateurs ayant une incidence locale. Il sera informé systématiquement sur toute décision majeure de l'opérateur local et, annuellement, un bilan de l'activité de l'opérateur dans le département, lui sera transmis. En outre, il pourra adresser aux opérateurs de l'État des directives d'action territoriale et leur demander de réexaminer, avec effet suspensif, des projets de décision revêtant un impact local significatif. Il sera également consulté sur la nomination et les objectifs des chefs de services déconcentrés et des responsables territoriaux des opérateurs de l'État.

Cet élargissement des compétences des préfets est destiné à une meilleure coordination et cohérence des actions de l'État, et être accompagné de possibilités d'adaptation aux réalités locales et de dérogation plus larges.

Outils et guides pratiques

Simulateur des taxes d'urbanisme

Les taxes d'urbanisme (taxe d'aménagement et taxe d'archéologie préventive) sont dues en cas de construction ou d'extension d'un bien immobilier. Le site impots.gouv met en ligne un simulateur qui permet de déterminer, à titre indicatif, le montant des taxes qui seront dues à l'achèvement des travaux. Il est ouvert aux particuliers, professionnels et collectivités territoriales.

Taxe de séjour

FARITAS est un service public gratuit proposé par la DGFiP qui permet aux plateformes de réservation de séjours de déclarer, en une seule fois, l'ensemble de la taxe de séjour collectée partout en France. Pour les collectivités territoriales, c'est une source d'information disponible sur portail de la gestion publique ou sur le site faritas.beta.gouv.fr en demandant une habilitation au service de gestion comptable (SGC).

Guide des marchés publics d'assurance des collectivités territoriales et de leurs groupements

Direction générale du Trésor, Direction des Affaires juridiques, 91 p., juillet 2025.

Pour accompagner juridiquement les collectivités territoriales face à la complexité croissante des marchés d'assurance et à la hausse de la sinistralité, la DAJ a publié, le 9 juillet 2025, en collaboration avec la direction générale du Trésor, un nouveau guide de l'Observatoire économique de la commande publique (OECP) consacré aux marchés publics d'assurance des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Ce guide propose un cadre pédagogique, des recommandations opérationnelles et des outils directement mobilisables (check-lists, modèles d'inventaire, recommandations sur l'allotissement, etc.).

Indice des risques de désindustrialisation

Centre de recherche appliquée à l'École de guerre économique (CR 451), 100 p., 11 juillet 2025.

Le Centre de recherche appliquée de l'École de guerre économique a élaboré un outil destiné à anticiper les risques de désindustrialisation. Cet indice des risques de désindustrialisation s'appuie sur 9 critères clés permettant d'évaluer les fragilités des grandes entreprises industrielles en France : positionnement stratégique, vulnérabilité technologique, politique et réglementation, fiscalité et financements publics… Une méthodologie qui pourrait être utile pour mieux anticiper dans les territoires les risques de départ de certaines entreprises.

Études et rapports

L'évaluation des politiques publiques environnementales un pilier démocratique à consolider

Conseil économique, social et environnemental (CESE), Catherine Guerniou, Marie-Hélène Meyling, Avis, juin 2025.

Le CESE constate que l'évaluation des politiques publiques environnementales n'est quelquefois ni réalisable techniquement, faute d'avoir été anticipée, ni suffisamment perçue comme légitime, ni assez utilisée comme outil de pilotage des politiques publiques. Le CESE formule dans son avis 12 préconisations pour que l'évaluation puisse constituer un outil efficace de pilotage et participer pleinement au débat démocratique.

La situation et les perspectives des finances publiques

Cour des comptes, 139 p., juin 2025.

Les finances publiques locales 2025 - Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements en 2024 - Fascicule 1

Cour des comptes, Rapport, 198 p., juin 2025.

Ces deux rapports font l'objet d'une analyse détaillé dans ce numéro.

Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales : les finances des collectivités locales, édition 2025

Direction générale des collectivités locales (DGCL), 275 p., juillet 2025.

Après un pré-rapport publié en juin, l'observatoire des finances et de la gestion publiques publie un rapport étoffé sur la situation des finances locales. Plus descriptif que le rapport de la Cour des comptes, il comporte des données plus détaillées par niveau de collectivités et de très nombreux graphiques. Il dresse également un état des lieux de la péré-quation dans les finances du bloc communal, soulignant les poids de ces dotations (un peu moins de 15Md€) et la forte dépendance de certaines communes, notamment des communes rurales de petite taille, à ces financements.

Analyse de l'évolution des produits 2024 de la fiscalité directe locale des collectivités territoriales

Direction générale des finances publiques (DGFiP), DGFiP Data Collectivités locales, 20 p., juin 2025.

En 2024, le produit global de fiscalité directe locale toutes collectivités confondues est en hausse de + 2,8 % et atteint 119,7 Md€ (116,5 Md€ en 2023). Il constitue ainsi la moitié (49,9 %) de leurs recettes réelles de fonctionnement. Un focus fiscal qui complète utilement les trois rapports précités.

Les contrats de convergence et de transformation

Cour des comptes, 86p, juillet 2025.

Les contrats de convergence et de transformation (CCT) ont remplacé depuis 2019 les contrats de plan État-régions (CPER) dans les outre-mer. Ils constituent le principal outil de programmation de l'investissement concerté entre l'État et les régions, et ont pour objet de réduire les écarts de développement des outre-mer avec l'Hexagone.
La Cour des comptes souligne l'absence de caractère stratégique de ces documents et l'inexistence de toute évaluation. Elle remarque également que l'effort de l'État dans le cadre des CCT porte très majoritairement sur la mise à niveaux d'infrastructures de première nécessité, ce qui ne correspond pas vraiment à la définition d'une convergence.

Rapport d'information sur l'évaluation du bilan et des perspectives de recettes des IFER dites « mobile » et « fixe »

Assemblée nationale, Jacques Oberti, Rapport d'information n° 1599, 51 p., juin 2025.

Ce rapport s'intéresse à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER). Cet impôt s'articule en dix composantes, dont deux concernent les réseaux de téléphonie fixe (fibre optique notamment) et mobile. L'analyse est centrée sur ces deux composantes et souligne le caractère dynamique des recettes de la première. Elle met également en exergue la complexité de l'IFER mobile et propose des pistes d'évolution, qui comprennent le versement d'une fraction des produits à l'ANCT au titre du conseil au numérique.

Rationalisation des interventions des opérateurs de l'État au profit des collectivités en matière d'ingénierie territoriale

Inspection générale de l'administration (IGA), inspection générale des finances (IGF), inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), inspection générale des affaires sociales (IGAS), juin 2025.

La mission a analysé l'offre d'ingénierie territoriale proposée par trois opérateurs d'État : le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Elle souligne que les offres de ces opérateurs, qui sont coûteuses (200 M€ en 2024) apparaissent redondantes pour de nombreuses thématiques (400 dispositifs parfois superposés, notamment dans les domaines de la transition écologique, de l'urbanisme et du développement économique) et sont parfois en concurrence avec l'ingénierie territoriale (services des collectivités, syndicats, agences, entreprises publiques locales ou autres opérateurs). Trois scénarios d'économie sont envisagés : la suppression de l'ingénierie de l'ANCT, une ingénierie plus resserrée en recon-naissant le rôle joué en la matière par les départements qui bénéficieraient d'une partie des économies réalisées et enfin la suppression totale de cette ingénierie, sans la moindre compensation financière pour les collectivités territoriales.

Statistiques

Panorama des administrations publiques 2025

OCDE, 252 p., juin 2025.

L'OCDE propose un tour d'horizon des activités et des performances de la sphère publique. Il présente les dernières données disponibles sur les finances publiques, les marchés publics, les dépenses et recettes, les pratiques budgétaires, l'emploi public, les institutions, les hôpitaux, etc.

Les salaires dans la fonction publique territoriale en 2023

Insee, Léna Esbelin, Mélissa Guiton, Insee Première n° 2066, 4 p., juillet 2025.

En 2023, un salarié de la fonction publique territoriale perçoit en moyenne 2 254 euros nets par mois en équivalent temps plein. Ce salaire net moyen augmente de 3,9 % sur un an en

euros courants. En euros constants, il diminue de nouveau : - 0,9 %, après - 1,1 % en 2022.

L'Insee a réalisé cette analyse sur les trois versants de la fonction publique.

BULLETIN D'ABONNEMENT

LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

À compléter et renvoyer avec si nécessaire les informations pour un dépôt sur Chorus à :
Infodium C/O Corlet Logistic - Service abonnement : ZA La Tellerie CS 20016
61438 FLERS CEDEX - abonnement@infodium.fr - Tél : 02 31 59 25 00

1 an, 11 numéros papier
+ 1 ou 2 fiches techniques
par numéro
+ 1 accès numérique
(base documentaire) sur
www.financierterritorial.fr
au prix de 585,70 HT - **598 € 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 2025.

Raison sociale : .....

Nom : ..... Prénom : .....

Fonction : .....

Adresse : .....

.....

Code Postal : ..... Ville : .....

Téléphone : .....

E-mail (mail version numérique) : .....

Cachet/Date/Signature

LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

Septembre 2025 - N° 412
Cahier N° 2

Fiche technique

La situation financière des collectivités au vu des comptes administratifs ou comptes financiers uniques 2024

Par Michel KLOPFER

Sommaire

INTRODUCTION : Nouvelle et forte dégradation des comptes départementaux, simple effritement des autres catégories de collectivités

- **Un débat exacerbé entre l'État et les collectivités sur la responsabilité du déficit public**
- **Les communes : Vigoureux effort d'investissement malgré la conjoncture**
- **Les EPCI : Les Métropoles et les communautés d'agglomération cèdent du terrain tandis que les EPT s'affirment**
- **Les départements : Alerte rouge**
- **Les régions : Bonne tenue de l'épargne, mais progression de la dette**
- **Les SDIS : Effort départemental pour que la situation financière ne se dégrade pas davantage**

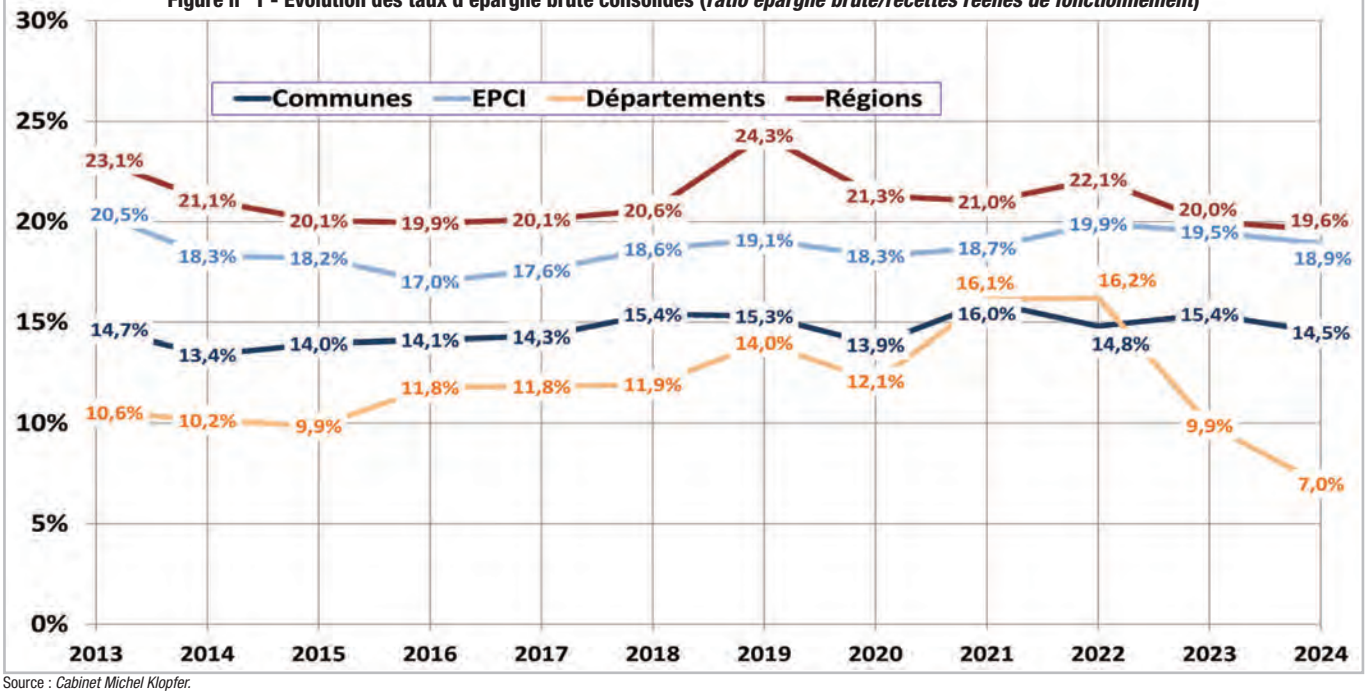
CONCLUSION : La crainte d'un PLF 2026 de tous les dangers

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 infodium@infodium.fr - Mensuel - 11 numéros par an - Abonnement : 598 € - prix au numéro : 77 € - Directeur de la publication et de la rédaction : Laurent Queinnec - Conseiller scientifique : Robert Hertzog - Abonnements : Infodium C/O Corlet Logistic - Service abonnement - ZA La Tellerie CS 20016 61438 FLERS - CEDEX abonnement@infodium.fr Tél : 02 31 59 25 00 - n° de CPPAP 0126 T 84973 n° ISSN : 0993-104X - Dépôt légal à date de parution - Conception graphique : Studio 2a - Imprimeur : Corlet Z.I - route de Vire, 14110 Condé-sur-Noireau - © INFODIUM reproduction interdite pour tous pays, sauf autorisation de l'éditeur. www.financierterritorial.fr.

Nouvelle et forte dégradation des comptes départementaux, simple effritement des autres catégories de collectivités

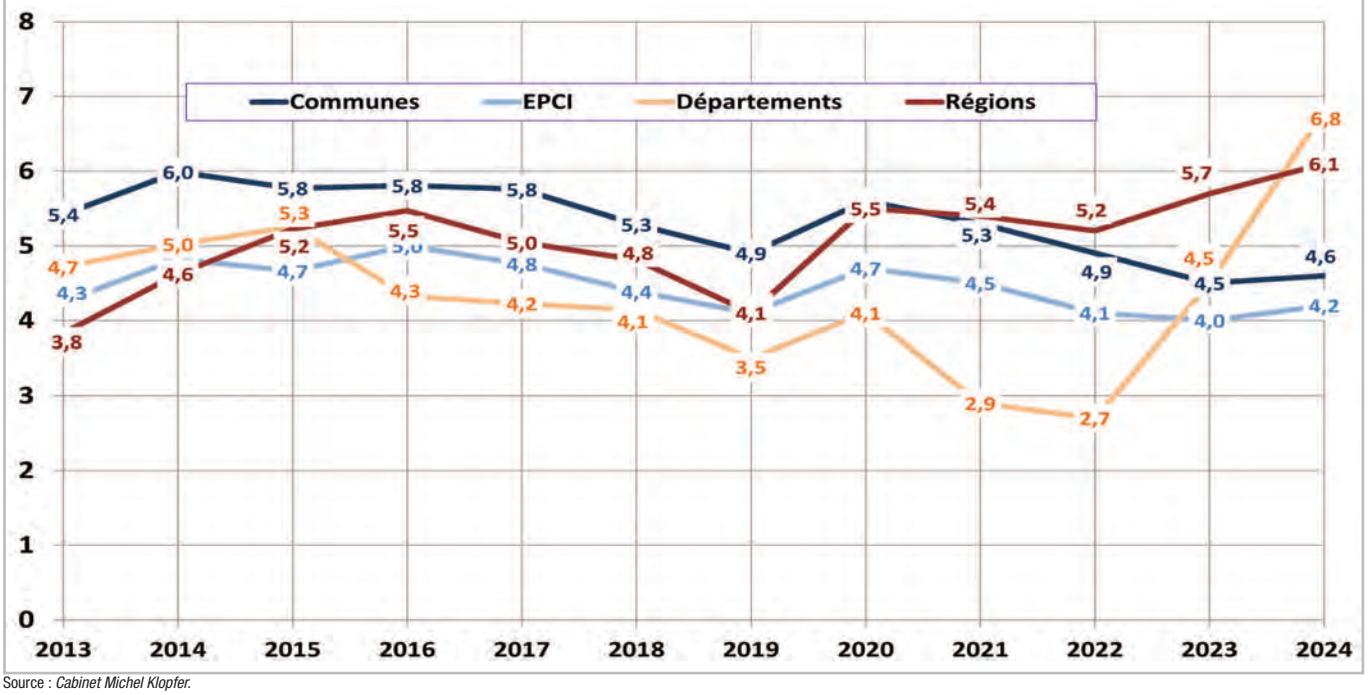
La seconde année consécutive de chute prononcée des droits de mutation, conjuguée avec une forte dynamique des dépenses sociales, a mis en 2024 nombre de départements dans la zone rouge, non seulement en matière de solvabilité, mais également sur le strict plan de l'équilibre budgétaire. Pendant ce temps, les régions, les communes et les intercommunalités ont vu leurs ratios financiers être quelque peu secoués, tout en restant dans la continuité des années précédentes (*figure n° 1 relative à l'épargne brute et figure n° 2 relative à la capacité de désendettement*). Et l'incertitude politique nationale du second semestre n'a pas empêché les collectivités du bloc communal de pousser en 2024 les feux sur l'investissement public, fin de mandat municipal et intercommunal oblige.

Figure n° 1 - Évolution des taux d'épargne brute consolidés (*ratio épargne brute/recettes réelles de fonctionnement*)



Source : *Cabinet Michel Klopfer.*

Figure n° 2 - Évolution des capacités de désendettement consolidées (*ratio dette/épargne brute - exprimé en années*)



Source : *Cabinet Michel Klopfer.*

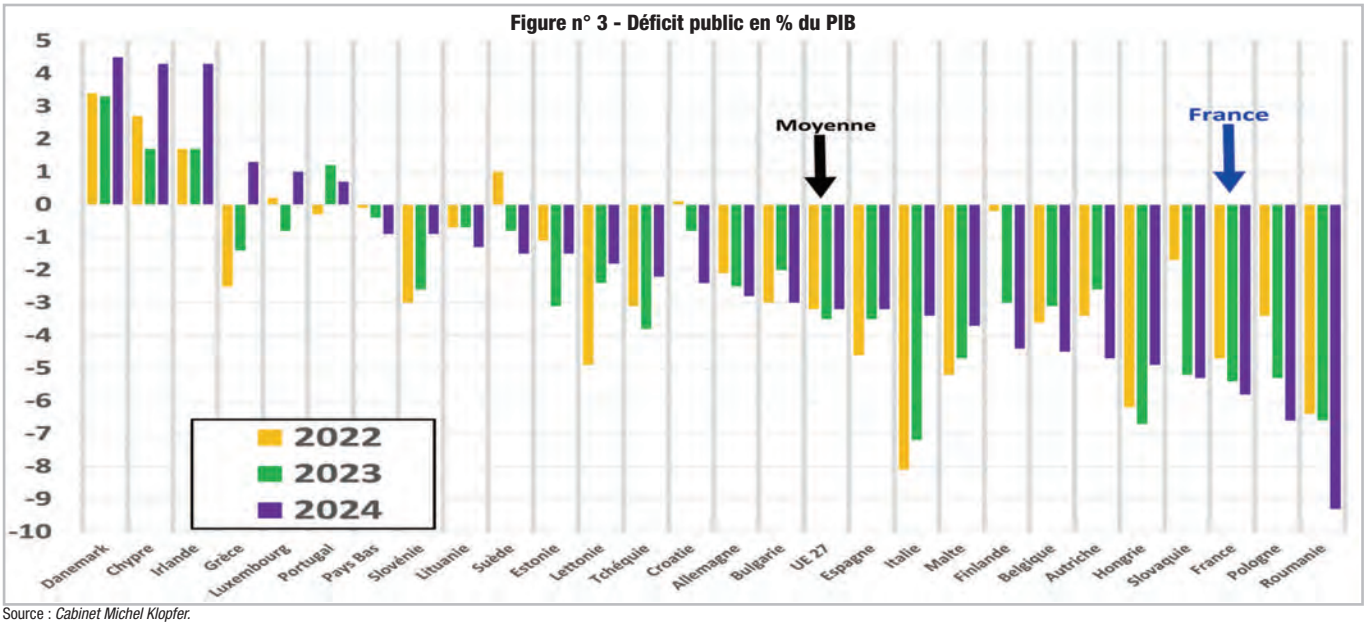
Un débat exacerbé entre l'État et les collectivités sur la responsabilité du déficit public

Dès l'été 2024, la très nette remise en cause des prévisions de déficit public initialement estimées en loi de finances à 4,4 % du PIB et qui ont finalement atterri à 5,8 % a donné lieu à de vifs échanges entre les ministères et les associations d'élus locaux quant à l'imputation de la responsabilité de cette dérive. De fait, les Administrations publiques locales ont contribué pour 0,57 % du PIB à cette impasse budgétaire nationale, au sens des ratios de Maastricht, ce qui est le pourcentage le plus élevé depuis les lois de décentralisation, les précédentes pointes à 0,5 % remontant à 2008 et à 2013. Mais les administrations publiques centrales et sociales continuent de représenter les neuf dixièmes du déficit public.

Le résultat global (figure n° 3 pour le ratio déficit/PIB et figure n° 4 pour la dette rapportée au PIB) détériore encore la position de la France au regard des comparaisons européennes. Dans les deux cas, elle se situe à la 25ème place sur 27. Et s'agissant du déficit public, la France n'a plus derrière elle que la Pologne et la Roumanie, ce qui signifie qu'elle se situe à la toute dernière place des pays de la zone euro. Les conséquences ont été immédiates : alors qu'au premier semestre 2024 le taux payé par les obligations souveraines du Trésor (OAT 10 ans) était encore le 7ème plus bas des 27 pays de l'UE, en fin d'année 2024, il avait glissé à la 17ème place, derrière entre autres la Belgique, l'Espagne et le Portugal. En matière de poids de la dette rapporté au PIB, ratio historiquement plus inerte, l'Italie et la Grèce restent derrière, mais les écarts se réduisent.

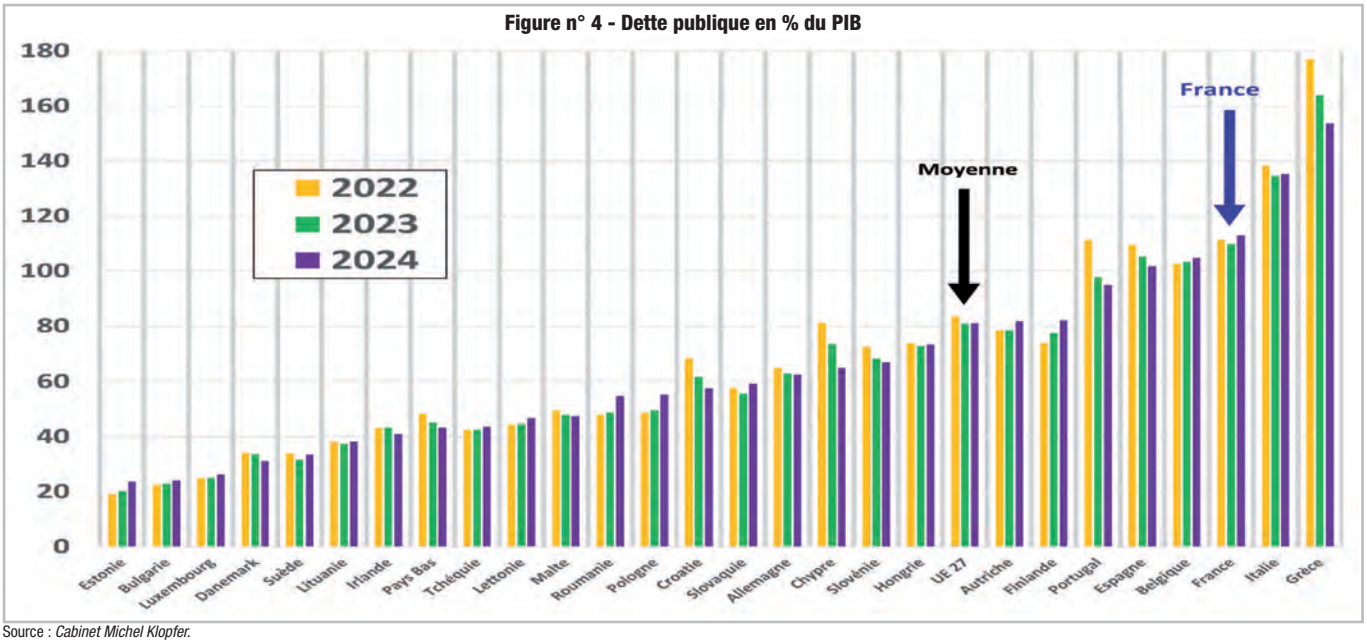
Cette défaveur internationale de la signature française s'est directement répercutée sur les conditions d'emprunt octroyées aux collectivités locales, puisque le tarif syndical facturé sur l'Euribor est passé, en l'espace de 2 ans, de 0,55 % à 1,05 % soit un quasi-doublement de la marge bancaire.

Figure n° 3 - Déficit public en % du PIB



Source : *Cabinet Michel Klopfer.*

Figure n° 4 - Dette publique en % du PIB



Source : *Cabinet Michel Klopfer.*

Les communes : vigoureux effort d'investissement malgré la conjoncture

Le taux d'épargne brute moyen des communes fléchit de 15,4 % à 14,5 %, tandis que la capacité de désendettement se maintient de 4,5 à 4,6 ans en dépit d'un très fort accroissement de l'investissement (+ 9,3 % par rapport à 2023 et + 19,8 % par rapport à 2022). L'équation a été rendue possible par une réduction du fonds de roulement tout comme de la trésorerie, qui avoisine globalement 2 Md€.

L'analyse par strate (*figure n° 5 pour le taux d'épargne brute et figure n° 6 pour la capacité de désendettement*) montre que les petites communes conservent des situations extrêmement solides (taux d'épargne brute moyen de l'ordre de 20 % et capacité de désendettement de moins de 3 ans) même si elles ont souffert de la sensible réduction des concours départementaux. 4331 communes, soit pratiquement une sur huit, n'ont pas du tout d'encours de dette à leur compte de gestion.

La situation de nombre de grandes villes est nettement moins enviable et si l'on examine la strate 15 en faisant abstraction du contexte particulier de la capitale (à la fois commune, département et EPT), les 10 villes de France de 200 000 à 1 million d'habitants affichent un taux d'épargne brute moyen de 11,5 % et une capacité de désendettement de 6,4 ans, ce qui témoigne d'une situation moyenne préoccupante.

Si l'on se limite maintenant aux 837 communes membres des 21 métropoles (hors Métropole du Grand Paris), leur taux d'épargne brute moyen est de 12,7 % en 2024 (contre 13,8 % en 2023) et leur capacité de désendettement de 4,6 ans (4,3 ans en 2023) reflétant clairement, par rapport à la moyenne de l'ensemble des quelque 35 000 communes, un moindre niveau d'épargne brute, mais aussi en raison d'investissements plus modestes, la présence de moins d'encours de dette, tous facteurs liés directement aux transferts de compétences à un EPCI très fortement intégré. (*Figure n° 7*).

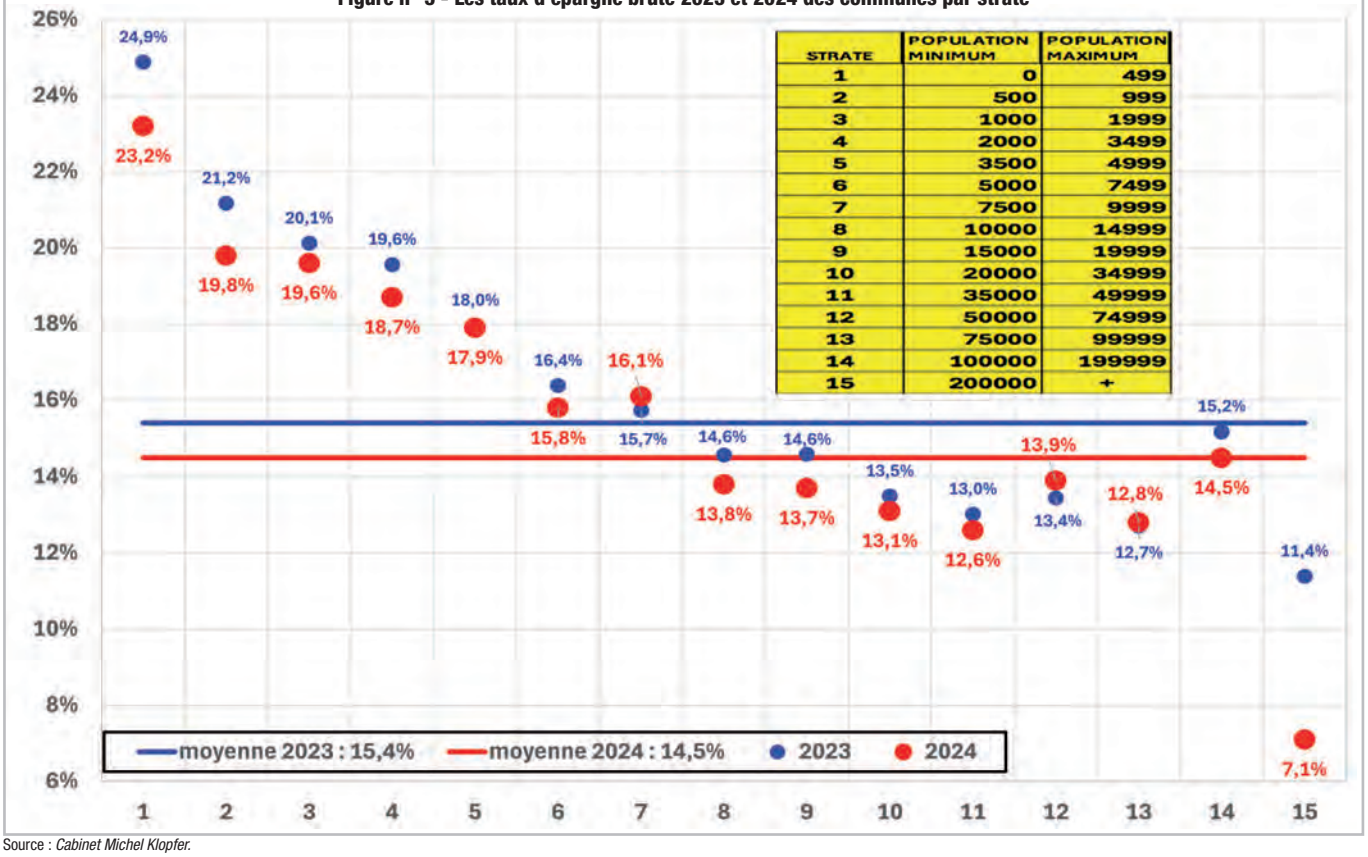
Le taux de foncier bâti a été nettement moins actionné en 2024 (+ 0,8 %) qu'en 2023 (+ 3 %), mais les communes ont bénéficié du facteur d'inertie d'une revalorisation des bases fondée sur l'inflation de l'année précédente. S'agissant de la THRS, les fluctuations d'une année sur l'autre du taux moyen national (hors revalorisations des zones tendues) reflètent les variations erratiques des bases occasionnées par les imperfections du système d'évaluation du parc national de résidences secondaires par Bercy. (*Figure n° 8*).

En matière d'investissements (*figure n° 9*), pratiquement toutes les strates de population connaissent une très forte dynamique quant au total des mandatements sur les comptes 20,21,23 et 204. 2024 est la troisième année consécutive où les investissements communaux progressent au voisinage de 10 %/an.

Les EPCI : les métropoles et les communautés d'agglomération cèdent du terrain tandis que les EPT s'affirment

Historiquement, plus une communauté exerçait de compétences et devait investir, plus elle devait disposer d'une épargne

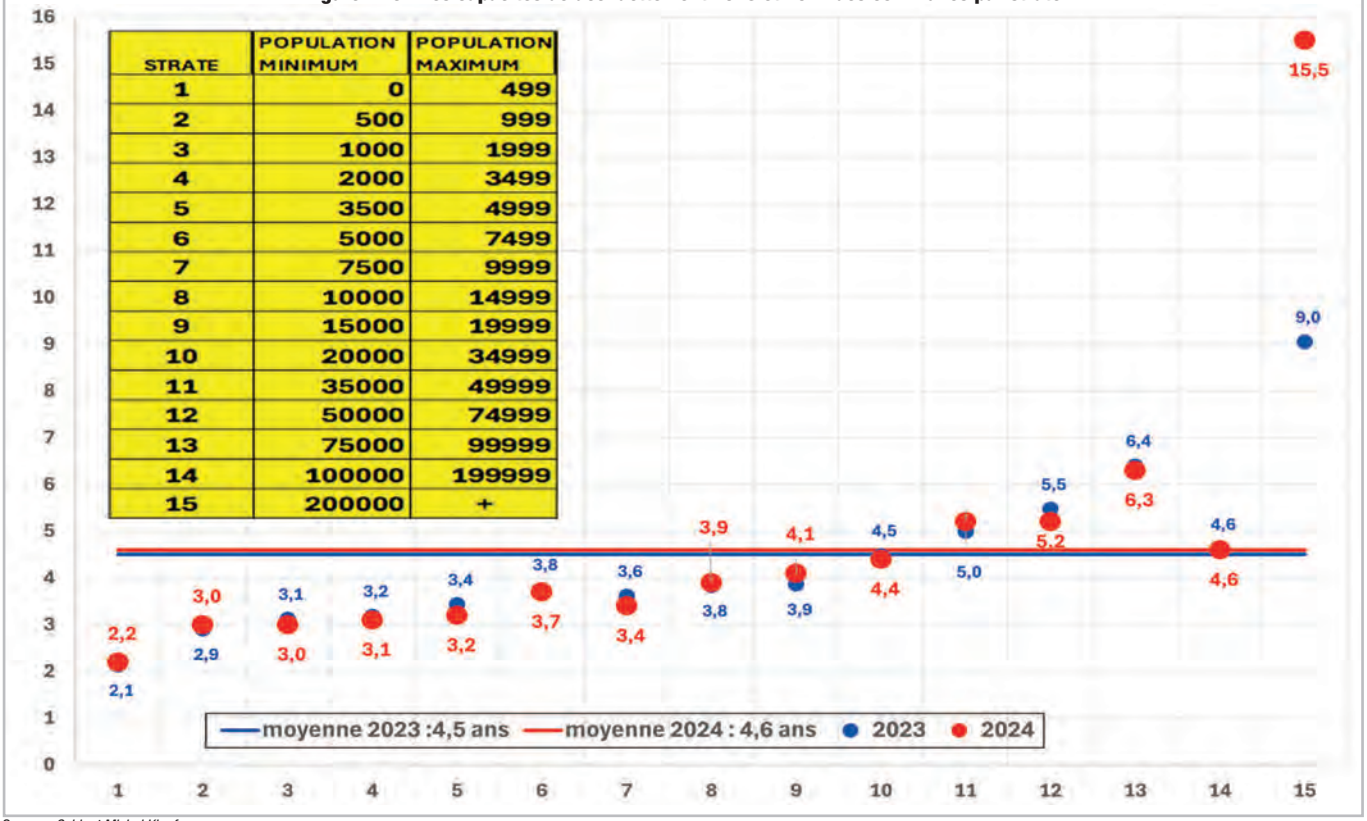
Figure n° 5 - Les taux d'épargne brute 2023 et 2024 des communes par strate



STRATE	POPULATION MINIMUM	POPULATION MAXIMUM
1	0	499
2	500	999
3	1000	1999
4	2000	3499
5	3500	4999
6	5000	7499
7	7500	9999
8	10000	14999
9	15000	19999
10	20000	34999
11	35000	49999
12	50000	74999
13	75000	99999
14	100000	199999
15	200000	+

Source : *Cabinet Michel Klopfer.*

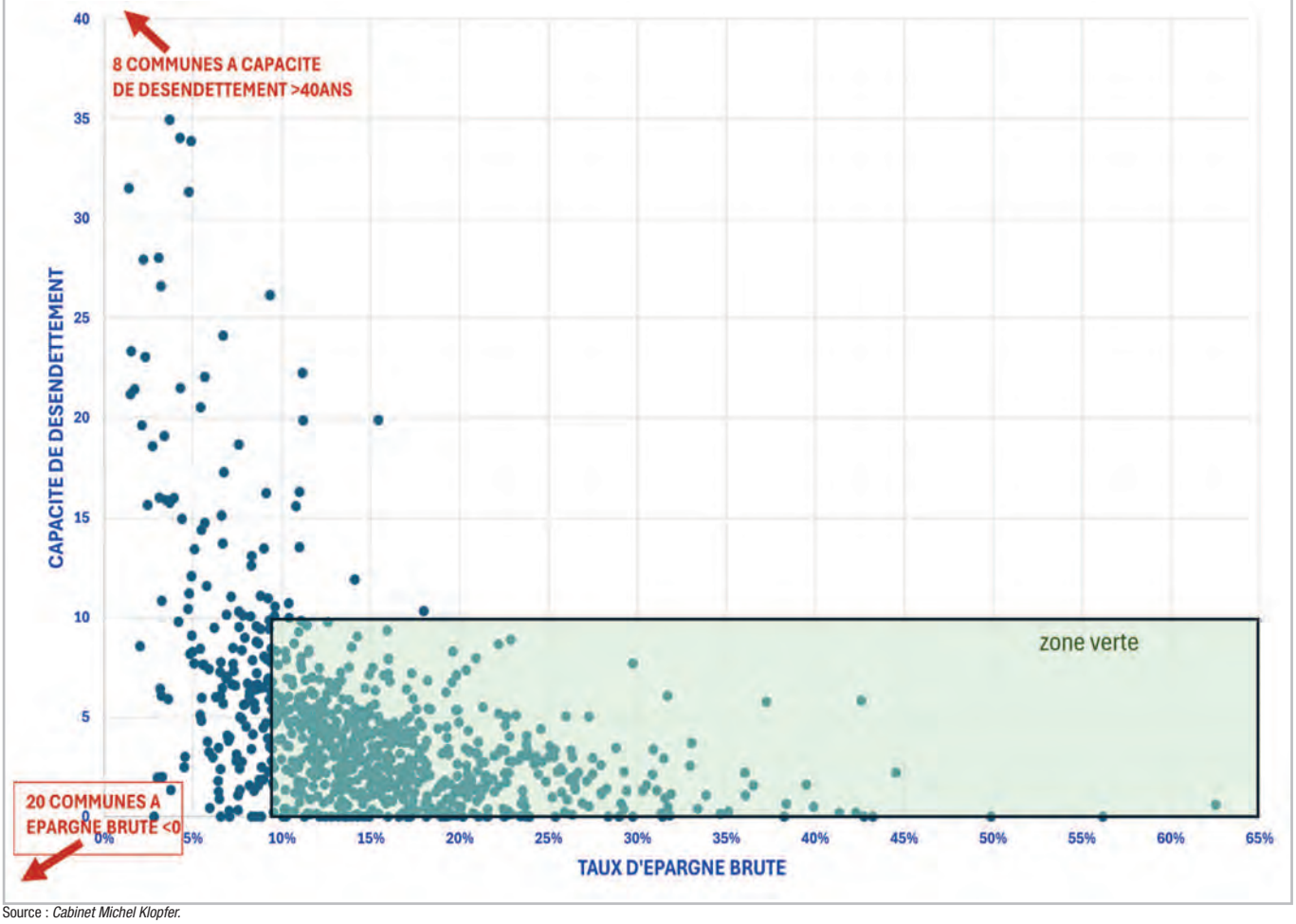
Figure n° 6 - Les capacités de déendettement 2023 et 2024 des communes par strate



STRATE	POPULATION MINIMUM	POPULATION MAXIMUM
1	0	499
2	500	999
3	1000	1999
4	2000	3499
5	3500	4999
6	5000	7499
7	7500	9999
8	10000	14999
9	15000	19999
10	20000	34999
11	35000	49999
12	50000	74999
13	75000	99999
14	100000	199999
15	200000	+

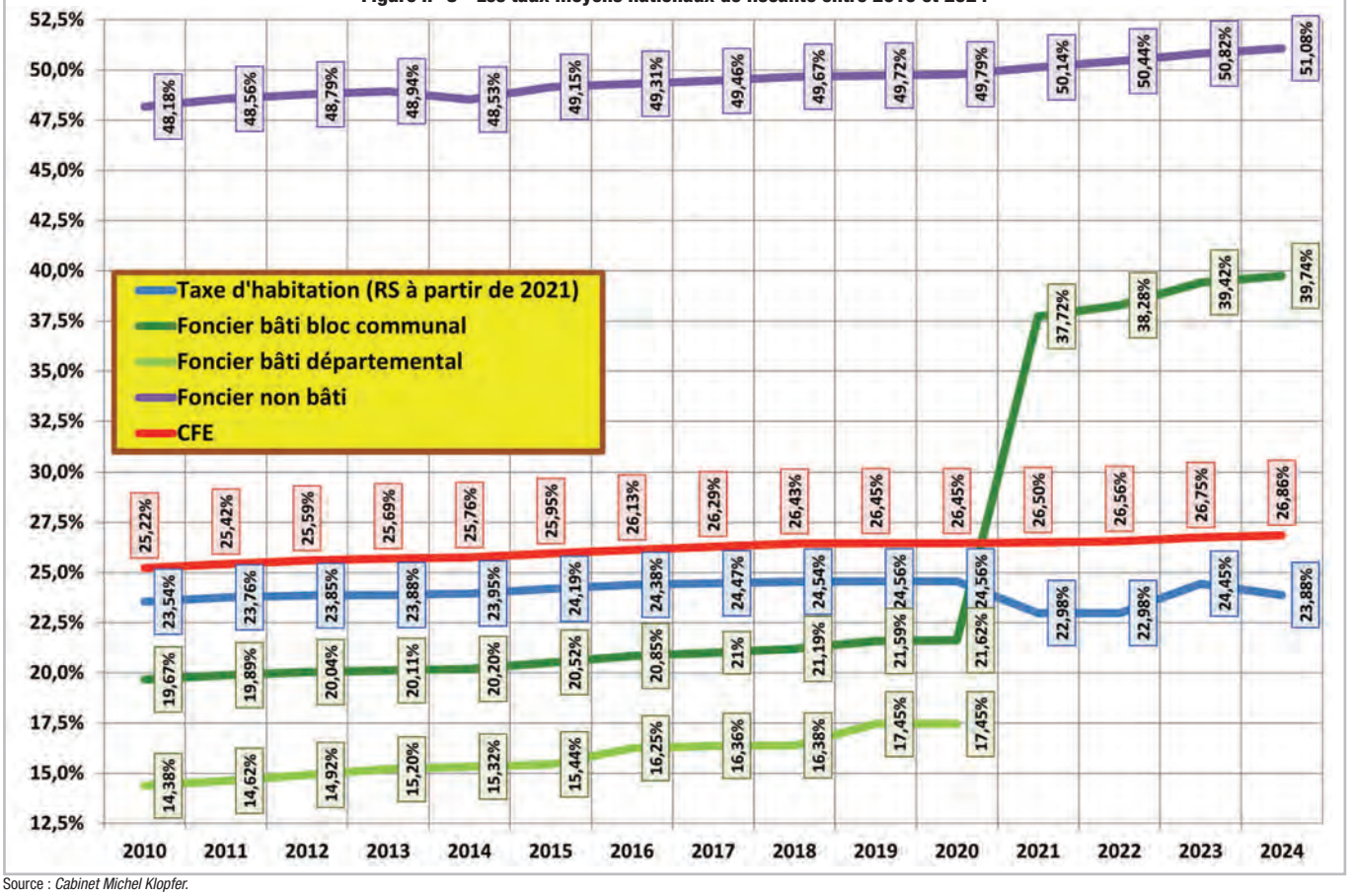
Source : *Cabinet Michel Klopfer.*

Figure n° 7 - Situation financière des 837 communes membres des 21 métropoles au CA/CFU 2024



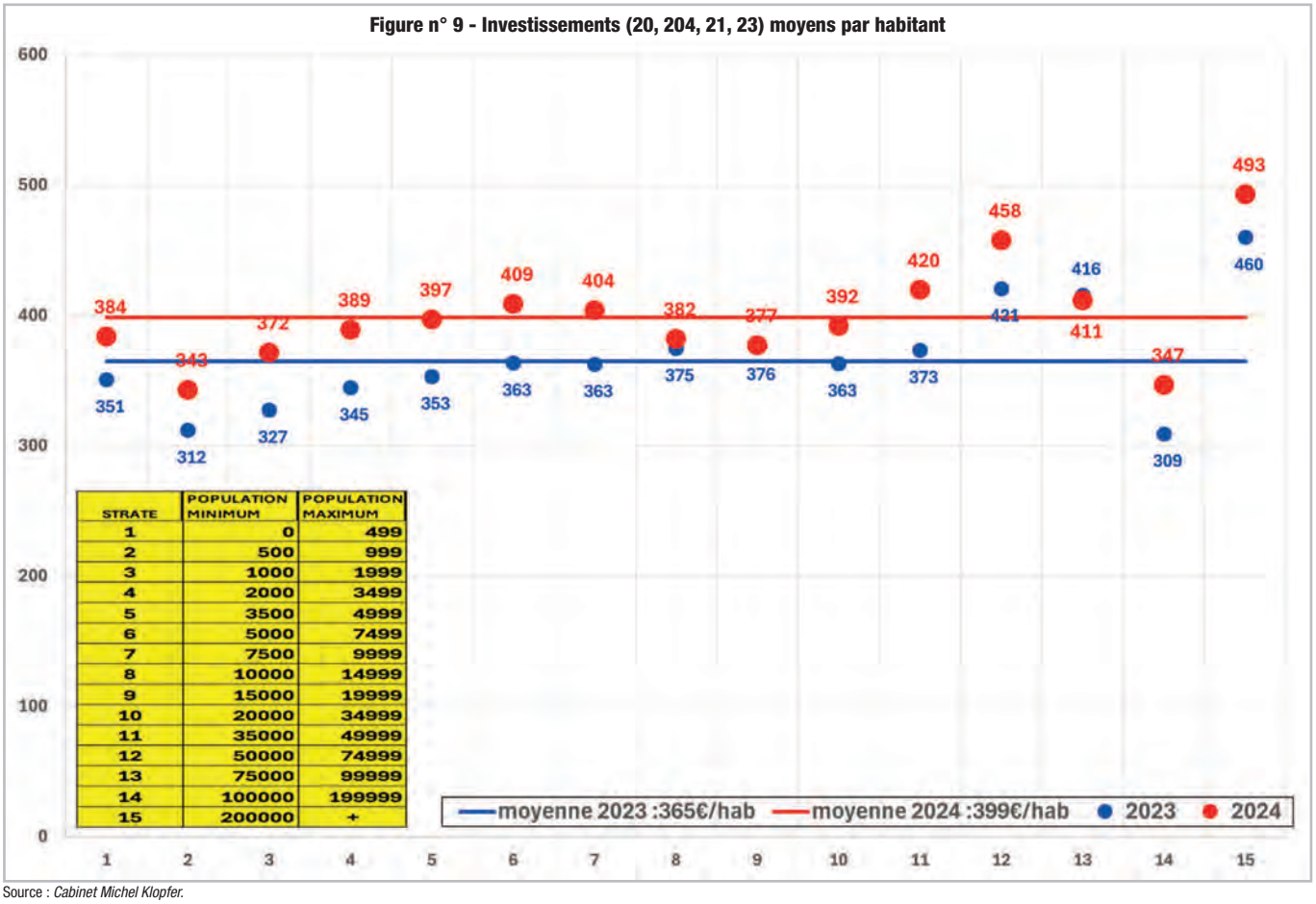
Source : *Cabinet Michel Klopfer.*

Figure n° 8 - Les taux moyens nationaux de fiscalité entre 2010 et 2024



Source : *Cabinet Michel Klopfer.*

Figure n° 9 - Investissements (20, 204, 21, 23) moyens par habitant



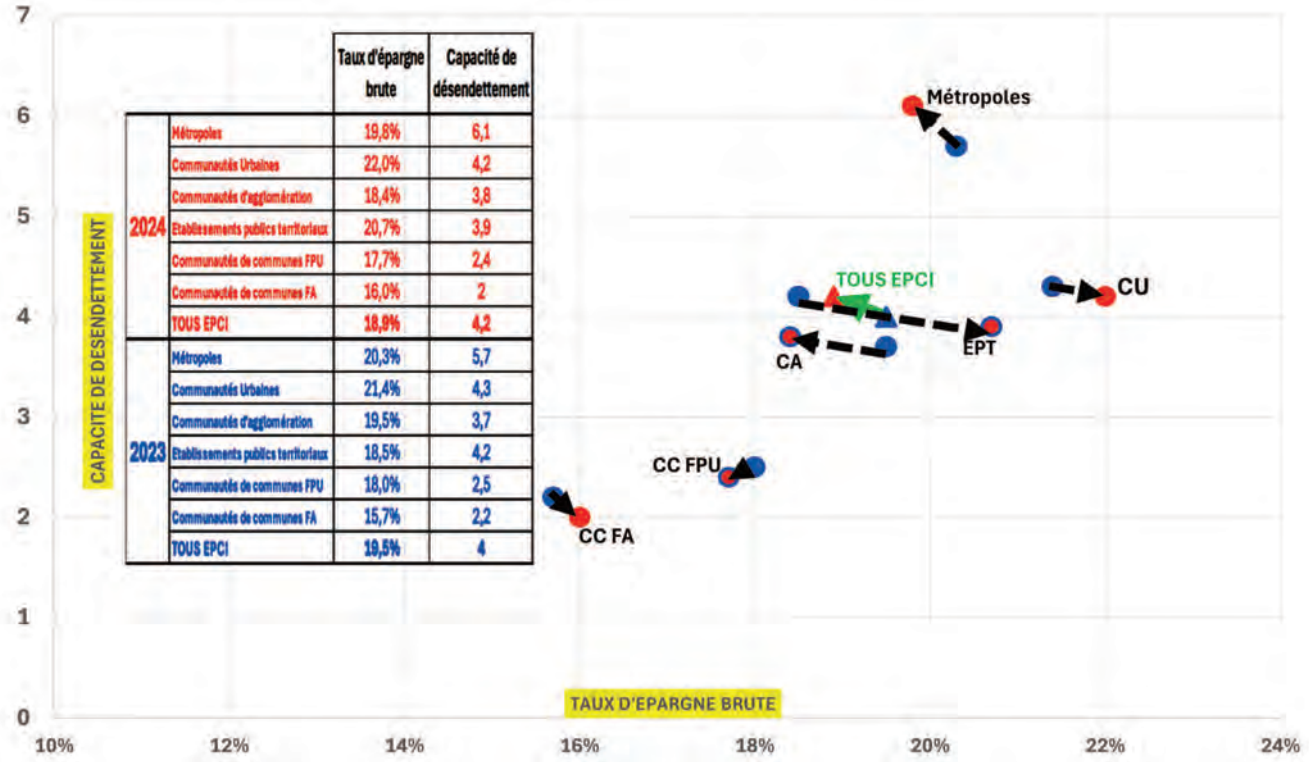
STRATE	POPULATION MINIMUM	POPULATION MAXIMUM
1	0	499
2	500	999
3	1000	1999
4	2000	3499
5	3500	4999
6	5000	7499
7	7500	9999
8	10000	14999
9	15000	19999
10	20000	34999
11	35000	49999
12	50000	74999
13	75000	99999
14	100000	199999
15	200000	+

Source : *Cabinet Michel Klopfer.*

brute conséquente et, en contrepartie, plus sa dette était lourde. Cette hiérarchie demeure en gros fondée, mais elle a été affectée en 2024 par une détérioration des ratios des métropoles et des communautés d'agglomération, mais qui ne touche pas en revanche les communautés urbaines, la situation moyenne des communautés de communes restant elle assez stable (*figure n° 10*).

À noter, en revanche, après près d'une décennie d'existence, la montée en puissance des 11 établissements publics territoriaux de petite couronne parisienne qui, pour nombre d'entre eux, parviennent à l'occasion de pactes financiers communautaires, à majorer les reversements (Fonds de compensation des charges territoriales-FCCT) que leurs communes acceptent de leur consentir. Sur ce plan, les

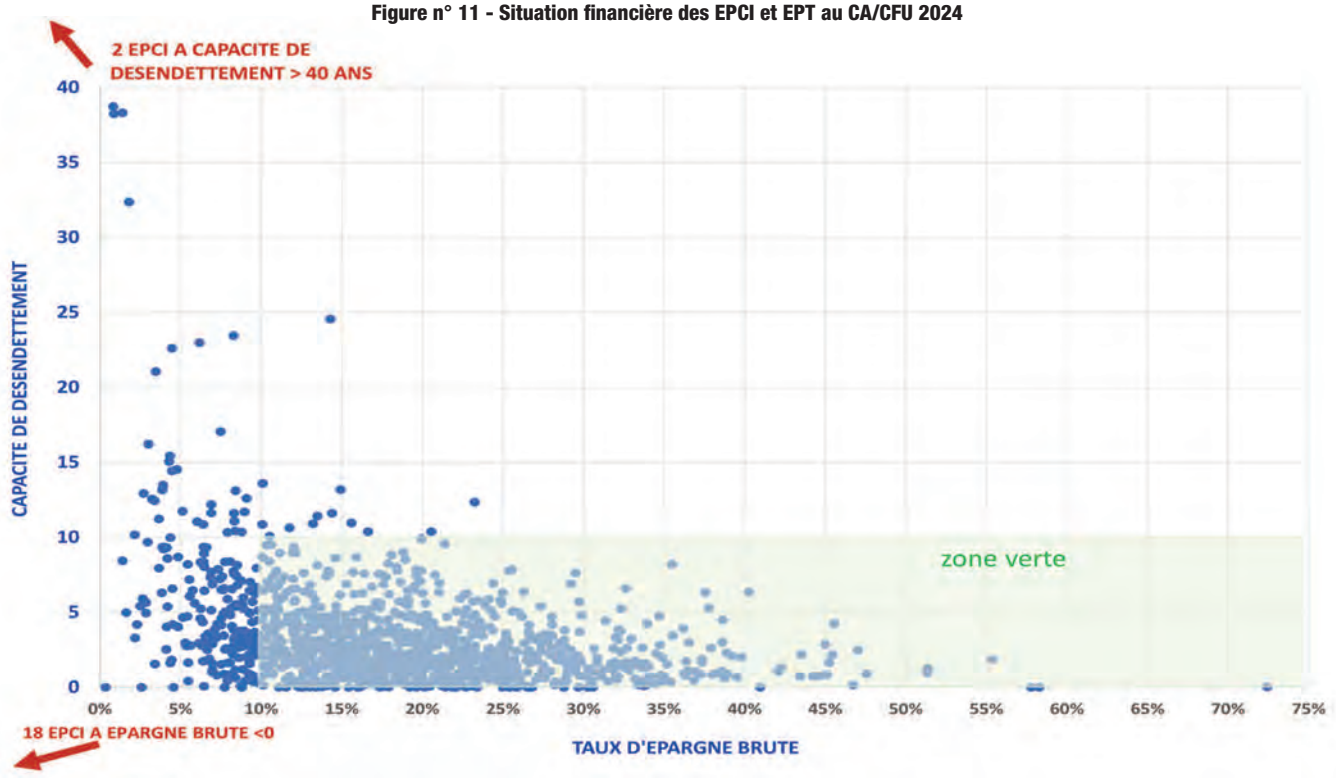
Figure n° 10 - Taux d'épargne brute et capacité de désendettement des catégories d'EPCI en 2023 et 2024



		Taux d'épargne brute	Capacité de désendettement
2024	Métropoles	19,8%	6,1
	Communautés Urbaines	22,0%	4,2
	Communautés d'agglomération	18,4%	3,8
	Etablissements publics territoriaux	20,7%	3,9
	Communautés de communes FPU	17,7%	2,4
	Communautés de communes FA	16,0%	2
	TOUS EPCI	18,9%	4,2
2023	Métropoles	20,3%	5,7
	Communautés Urbaines	21,4%	4,3
	Communautés d'agglomération	19,5%	3,7
	Etablissements publics territoriaux	18,5%	4,2
	Communautés de communes FPU	18,0%	2,5
	Communautés de communes FA	15,7%	2,2
	TOUS EPCI	19,5%	4

Source : *Cabinet Michel Klopfer.*

Figure n° 11 - Situation financière des EPCI et EPT au CA/CFU 2024



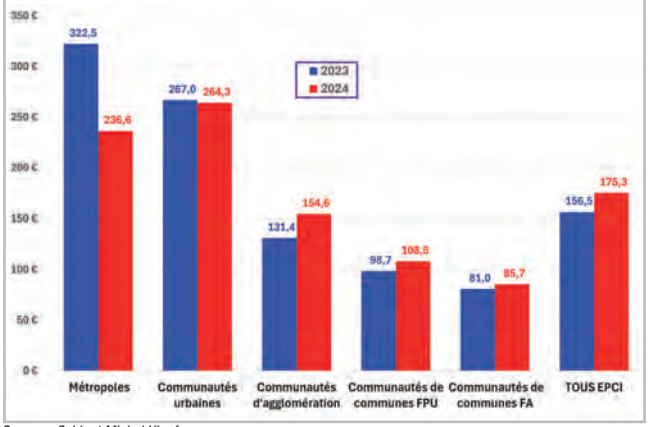
Source : *Cabinet Michel Klopfer.*

règles décisionnelles de fonctionnement des CLETC qui prévalent pour les EPT sont moins contraignantes que celles applicables aux EPCI de droit commun, les conseils municipaux n'ayant pas à délibérer, ce qui facilite l'imputation des charges effectivement exercées, année après année par l'EPT, sur les FCCT acquittés par les communes.

En matière d'investissements (20-21-23, y compris le 204), les mandatements par habitant (*figure n° 12*) progressent sensiblement moins que ceux des communes et ils s'affichent même en recul pour les métropoles.

S'agissant de tous ces ratios intercommunaux, les chiffres présentés sur les figures n° 10 à 12 sont relatifs aux budgets principaux des EPCI, ce qui est plus homogène, dans la mesure où les principaux budgets annexes que l'on peut recenser, qu'il s'agisse des déchets, des transports, de l'eau, de l'assainissement, etc., sont loin d'être universels, en raison de la présence de syndicats mixtes, de régies à personnalité morale, et aussi d'activités déléguées au privé. S'agissant des budgets annexes de transport, ils affichent en moyenne un taux d'épargne brute de 12,8 % (13 % en 2023) ce qui est modeste compte tenu de la nécessité de couvrir d'importantes dotations aux amortissements des matériels. La capacité de désendettement moyenne des budgets annexes de transport urbain s'alourdit encore à 8,9 ans (contre 8,7 ans en 2023).

Figure n° 12 - Investissements (20, 204, 21, 23) par habitant des EPCI



Source : *Cabinet Michel Klopfer.*

Pour ce qui concerne, enfin, les budgets de zones d'aménagement ou d'activités, leurs ratios ne sont pas comparables à ceux des budgets principaux dans la mesure où la dette qu'ils portent, a vocation à être remboursée par des cessions et non par de l'épargne brute, seule l'éventuelle moins-value de cession devant être épongée par l'épargne brute du budget principal.

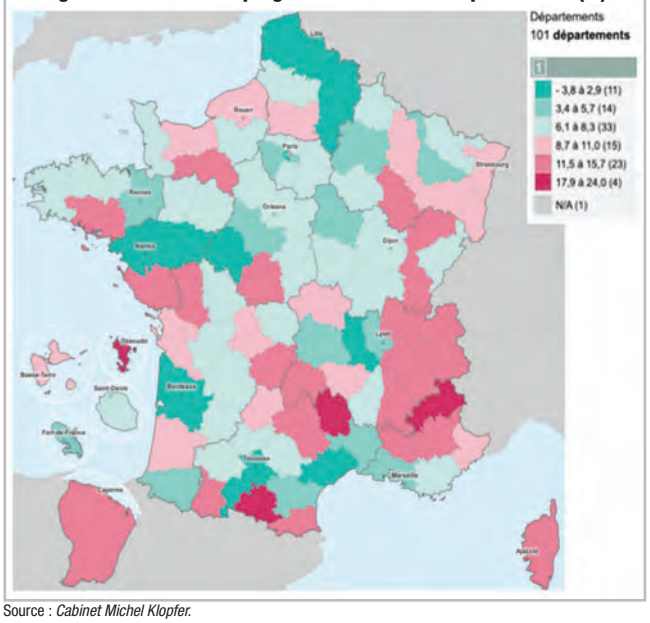
Les départements : alerte rouge

En l'espace de deux exercices (de 2022 à 2024), la chute de solvabilité aura été spectaculaire avec un taux d'épargne brute qui a perdu plus de la moitié de sa valeur de 16,2 % à 7 % et une capacité de désendettement qui a explosé de 2,7 ans à 6,8 ans dépassant et de loin les ratios jusqu'ici les plus dégradés depuis la loi de décentralisation de 1982 et qui étaient ceux de 2015 (9,9 % et 5,3 ans).

Les comptes administratifs votés ont légèrement édulcoré la dérive réelle occasionnée par cet effet de ciseaux, car pas moins de 24 Conseils Départementaux ont repris en 2024 des provisions qui avaient été constituées en 2022 à hauteur d'un total de 384 M€ de DMTO antérieurs remis dans le circuit. A la faveur de ces reprises de provisions, on se situe ainsi comptablement à une moyenne de 7,5 % de taux d'épargne et de 6,3 ans de capacité de désendettement. Mais les ratios que nous présentons chaque année neutralisent l'effet des dotations et reprises de provisions afin de bien faire ressortir les seuls mouvements réels, rattachés à l'exercice qui leur a donné naissance.

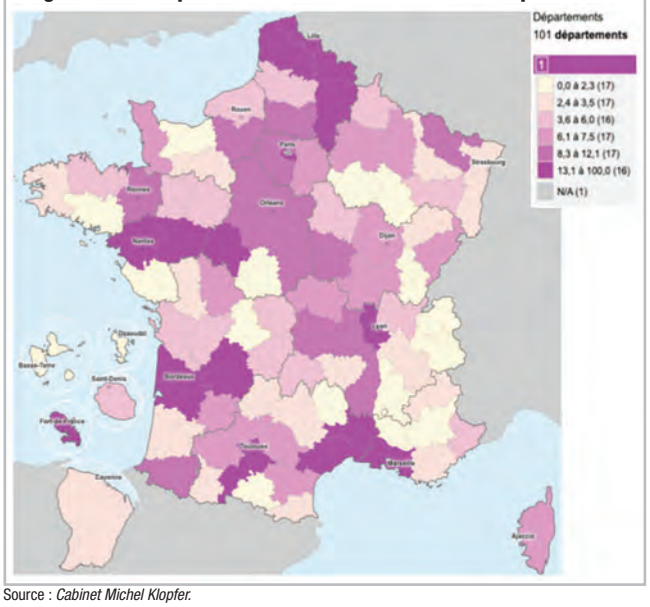
Sur ces bases retraitées, il n'y a plus que 3 départements dont le taux d'épargne brute de 2024 dépasse 20 % contre 17 en 2022. À l'inverse, 11 départements ont un taux d'épargne brute inférieur à 3 % (*figure n° 13*), posant clairement une problématique d'équilibre budgétaire, et parmi lesquels deux Conseils départementaux qui affichent même une épargne brute négative, soit une capacité de désendettement incalculable et qui sur la carte (*figure n° 14*) a été positionnée d'office au niveau de 100 années.

Figure n° 13 - Taux d'épargne brute 2024 des départements (%)



Source : *Cabinet Michel Klopfer.*

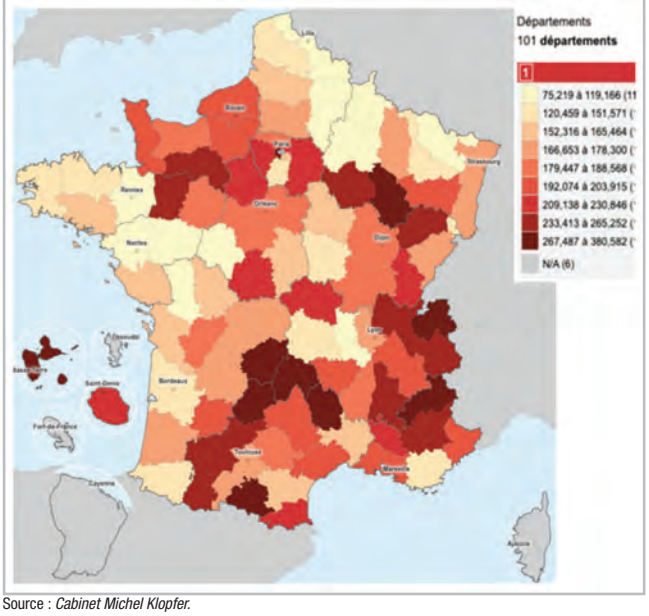
Figure n° 14 - Capacité de désendettement 2024 des départements



Source : *Cabinet Michel Klopfer.*

En matière d'investissements (20-21-23 y compris le compte 204), la moyenne s'établit à 180 €/habitant, en retrait sur le niveau de 2023, les collectivités uniques (Corse, Martinique, Guyane) n'étant ici pas prises en compte pour ne pas mêler investissements départementaux et régionaux (*figure n° 15*). Comme les années précédentes, les départements les plus solvables (Ariège, Hautes-Alpes, Lozère…) apparaissent en tête de liste des gros investisseurs.

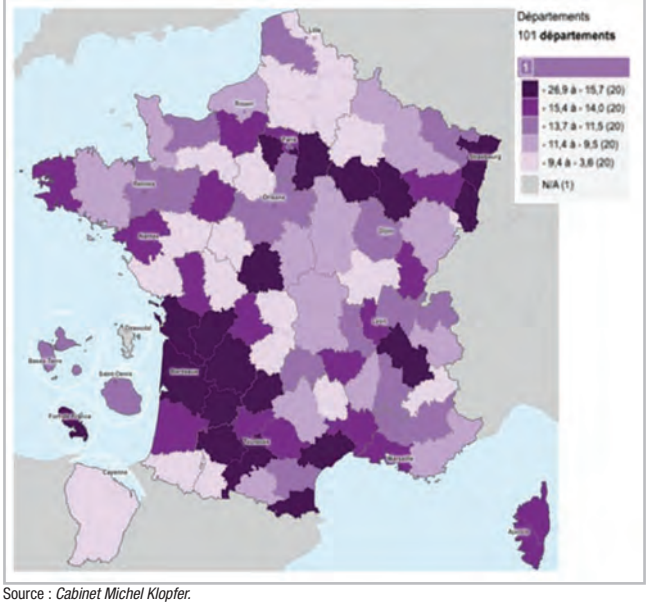
Figure n° 15 - Investissements des départements 2024 (€/h)



Source : *Cabinet Michel Klopfer.*

Les ratios précédents sont à mettre en parallèle avec la manière dont la chute des recettes immobilières (recul moyen de - 13,2 % en 2024 après - 22,7 % l'année précédente) a touché les différents départements (*figure n° 16*). Ce sont en particulier, mais pas exclusivement, les départements du bassin de la Garonne qui ont payé en 2024 un lourd tribut à la crise immobilière.

Figure n° 16 - Évolution des DMTO entre 2023 et 2024 (%)



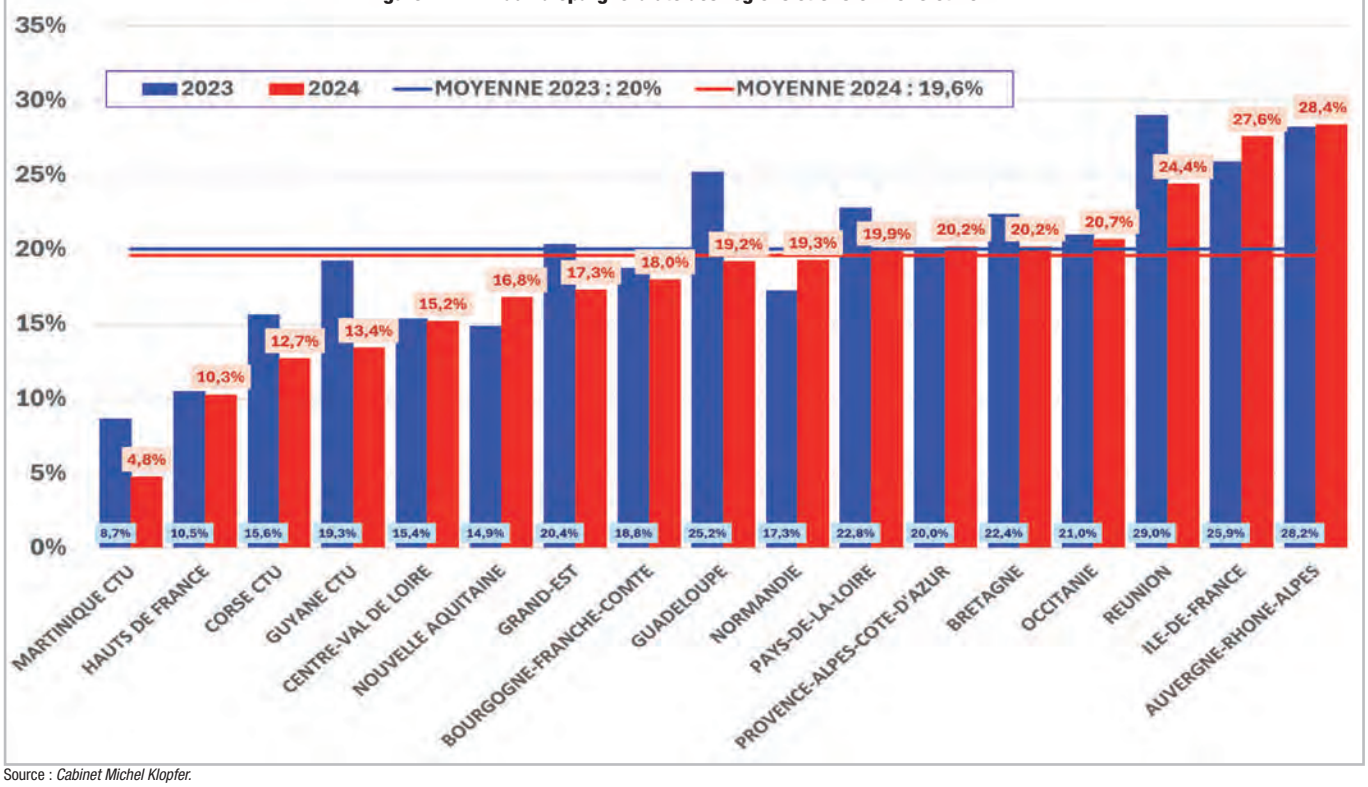
Source : *Cabinet Michel Klopfer.*

Le premier semestre 2025 témoigne toutefois d'une reprise de la recette, puisqu'au 30 juin, le produit des DMTO enregistrés depuis le début de l'année se situe à + 18,1 % par rapport à la même période de 2024.

les régions : bonne tenue de l'épargne, mais progression de la dette

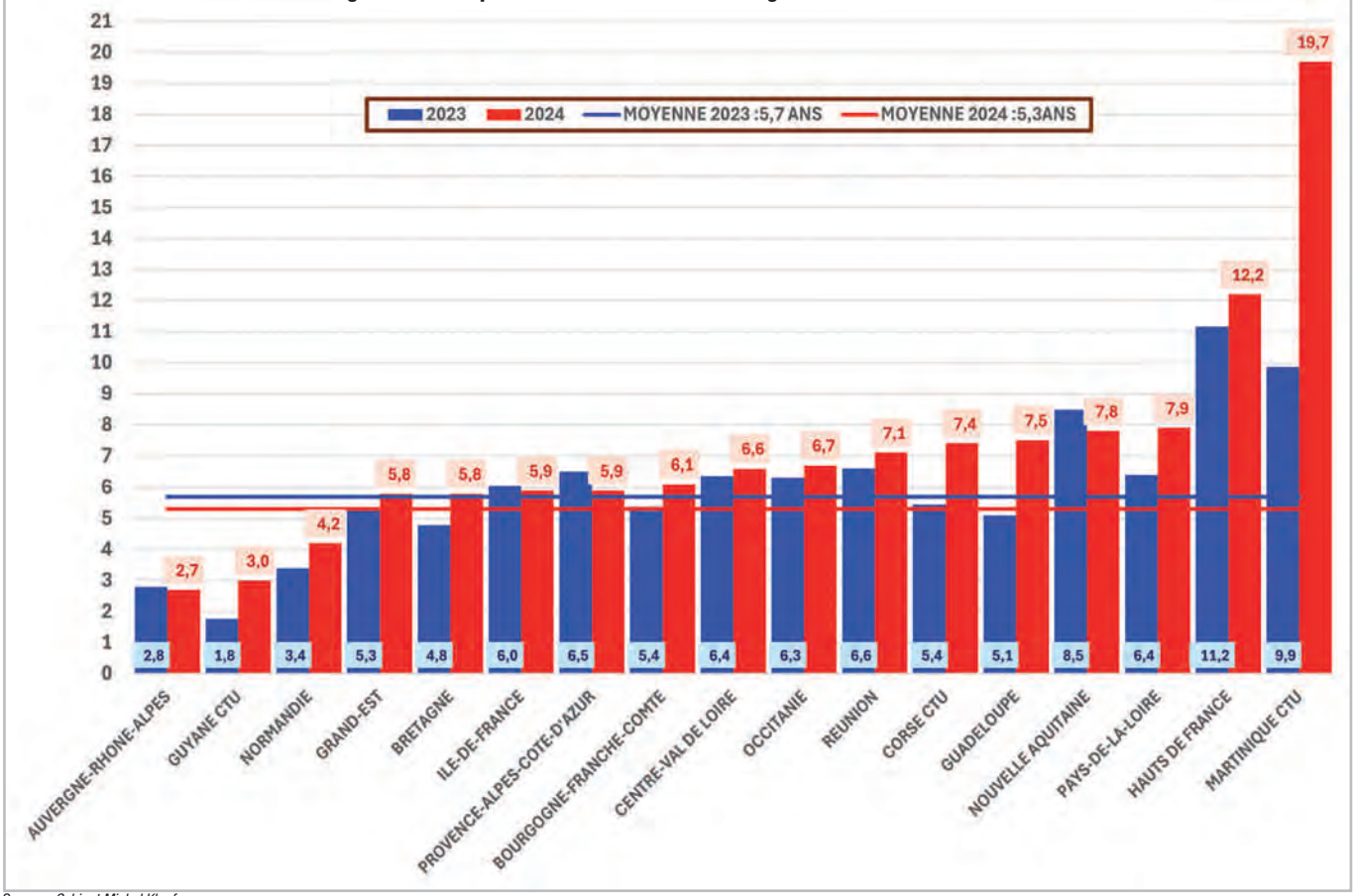
La moyenne des régions flirte toujours avec un taux

Figure n° 17 - Taux d'épargne brute des régions et CTU en 2023 et 2024



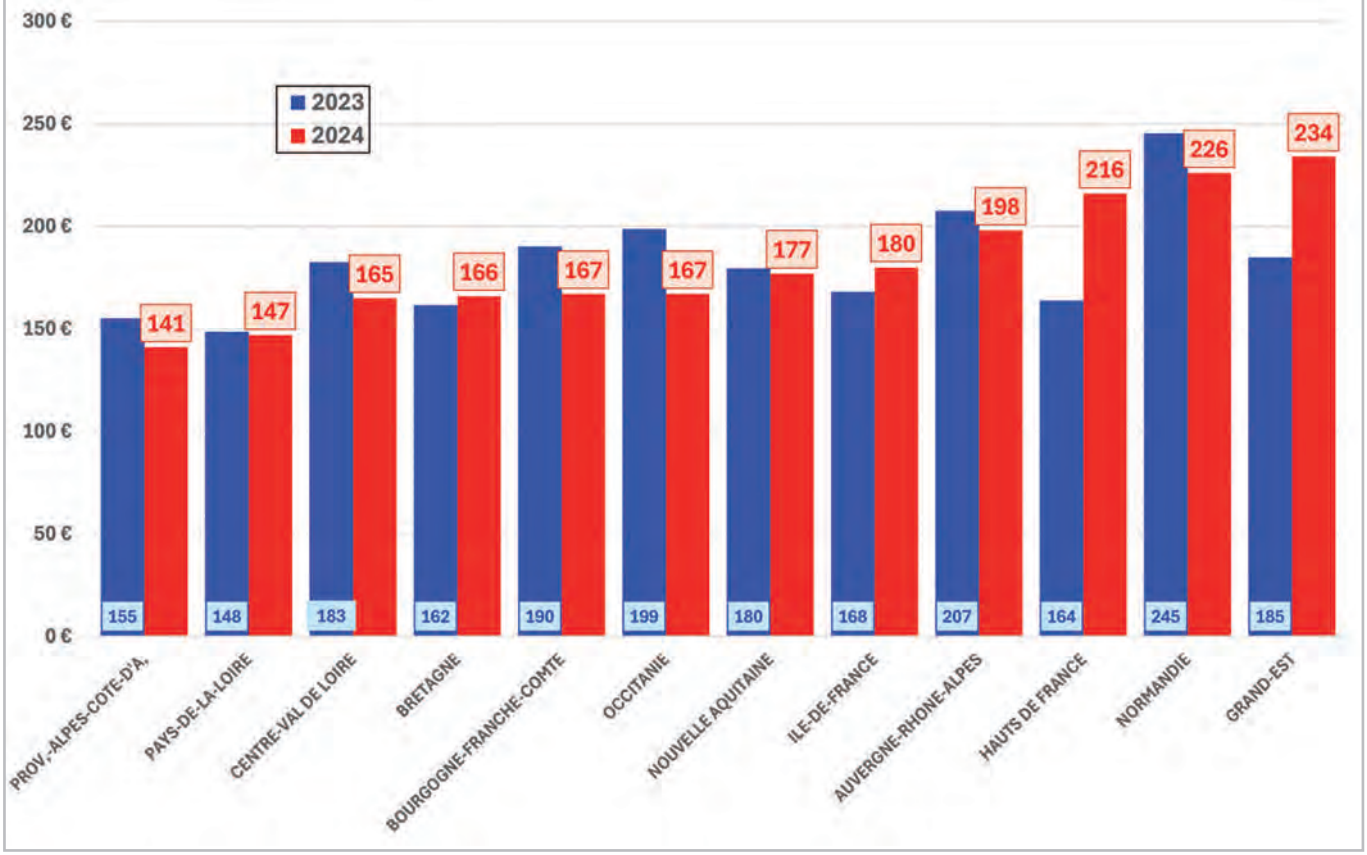
Source : *Cabinet Michel Klopfer.*

Figure n° 18 - Capacité de désendettement des régions et CTU en 2023 et 2024



Source : *Cabinet Michel Klopfer.*

Figure n° 19 - Investissements/Hab des 12 régions héxagonales (hors CTU Corse)



Source : *Cabinet Michel Klopfer.*

d'épargne de 20 %, faisant pâlir d'envie les départements dont on a vu précédemment que seuls trois d'entre eux se situaient dorénavant au-dessus de ce niveau. Il faut y voir un effort de maîtrise d'une importante quote-part de dépenses facultatives qui sont le propre des budgets régionaux en section de fonctionnement. En revanche on peut constater en 2024 une sensible progression de la dette, puisqu'en moyenne, pour 100 € de tombées en capital, la moyenne des régions a levé près de 180 € de nouveaux financements. Le résultat est un relèvement de la capacité de désendettement moyenne de 5,7 à 6,1 années qui est là aussi le plus élevé depuis les lois de décentralisation. Si elles ont des marges de manœuvre sur leurs dépenses, les régions en sont largement dépourvues sur leurs recettes, même si elles viennent d'obtenir en loi de finances 2025 une fraction additionnelle du versement mobilité à leur profit.

Mais ces moyennes masquent une dispersion très forte puisque, sans même prendre en compte les collectivités uniques de Corse et d'outremer, les taux d'épargne brute vont de 10,3 % à 28,4 % et les capacités de désendettement de 2,7 ans à 12,2 ans (*figures n° 17 et 18*).

Les investissements (20, 204, 21, 23) par habitant des 12 régions de l'hexagone (sans prendre en compte la Corse qui exerce aussi des compétences départementales) se situaient en revanche en 2024 dans une fourchette beaucoup plus resserrée avec un rapport de 1 à 1,7 (*figure n° 19*) et ce chiffre est relativement constant d'une année sur l'autre.

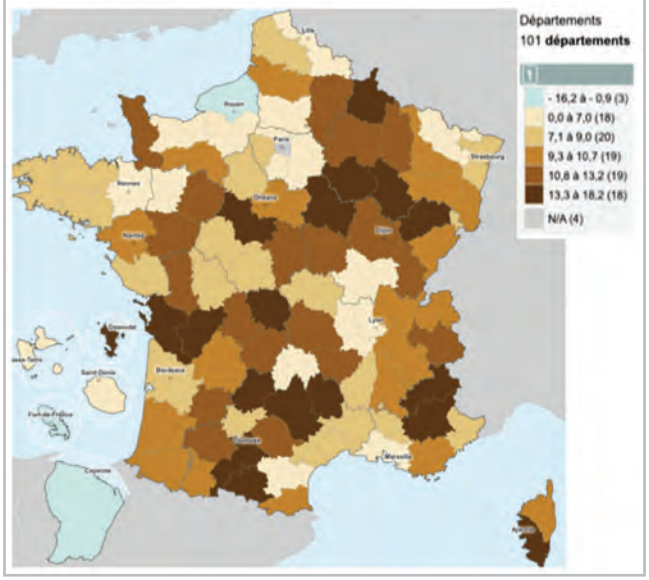
les SDIS : effort départemental pour que la situation financière ne se dégrade pas davantage

Le taux d'épargne brute moyen des SDIS, qui avait reculé de 7,7 % à 7,4 % l'an dernier, est remonté à 7,7 % en 2024. Cela laisse toutefois pendant l'équilibre budgétaire de nombre d'établissements compte tenu du poids des dotations aux amortissements sur les véhicules et matériels d'incendie et de secours. De surcroît la part des dépenses de personnel est passée entre 2023 et 2024, de 81,7 % à 82,2 % des dépenses réelles de fonctionnement des SDIS. Dans ce contexte, on peut constater qu'en dépit de leurs propres difficultés financières, les Conseils départementaux ont néanmoins fait leur devoir en 2024. Ils ont ainsi majoré leurs concours en section de fonctionnement aux SDIS de 4,2 % d'une année sur l'autre, sans compter bien entendu les subventions d'investissement et les immobilisations d'incendie et de secours (casernes et matériels) qu'ils prennent directement en charge en maîtrise d'ouvrage.

Trois SDIS affichent une épargne brute négative tandis que 18 autres établissements se situent au-dessous du seuil d'alerte de 7 % de taux d'épargne brute. À l'opposé les SDIS qui dépendent de ceux des Conseils départementaux qui affichent eux-mêmes une excellente situation de solvabilité (taux d'épargne brute supérieur à 20 %) sont également en bonne posture financière avec des taux d'épargne brute à deux chiffres. Cela témoigne, dans la plupart des cas, d'un effort de mutualisation des charges qui profite aux deux parties prenantes. (*Figure n° 20*).

Comme l'an dernier, la capacité de désendettement moyenne des SDIS se situe à 3,8 ans et 5 établissements n'ont d'ailleurs contracté aucun encours de dette au 31 décembre

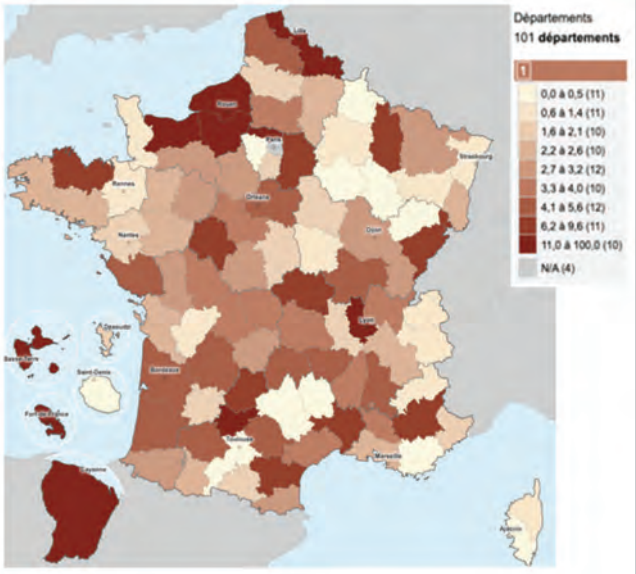
Figure n° 20 - Taux d'épargne brute (%) 2024 des SDIS



Source : *Cabinet Michel Klopfer.*

2024 (*figure n° 21*). Là aussi l'écart type des résultats est conséquent, puisque 11 SDIS ont une capacité de désendettement de plus de 10 ans, en comptant dans ce total les 3 SDIS précédemment mentionnés pour lequel le ratio est incalculable en l'absence de toute épargne brute. Dans un tel cas de figure, il n'est pas exagéré de parler de débudgétisation d'une dette qui aurait dû être portée par le Conseil départemental. À l'évidence, la succession d'étés à risque thermique accentué constitue un enjeu majeur des prochaines années pour le financement des SDIS.

Figure n° 21 - Capacité de désendettement 2024 (ans) des SDIS

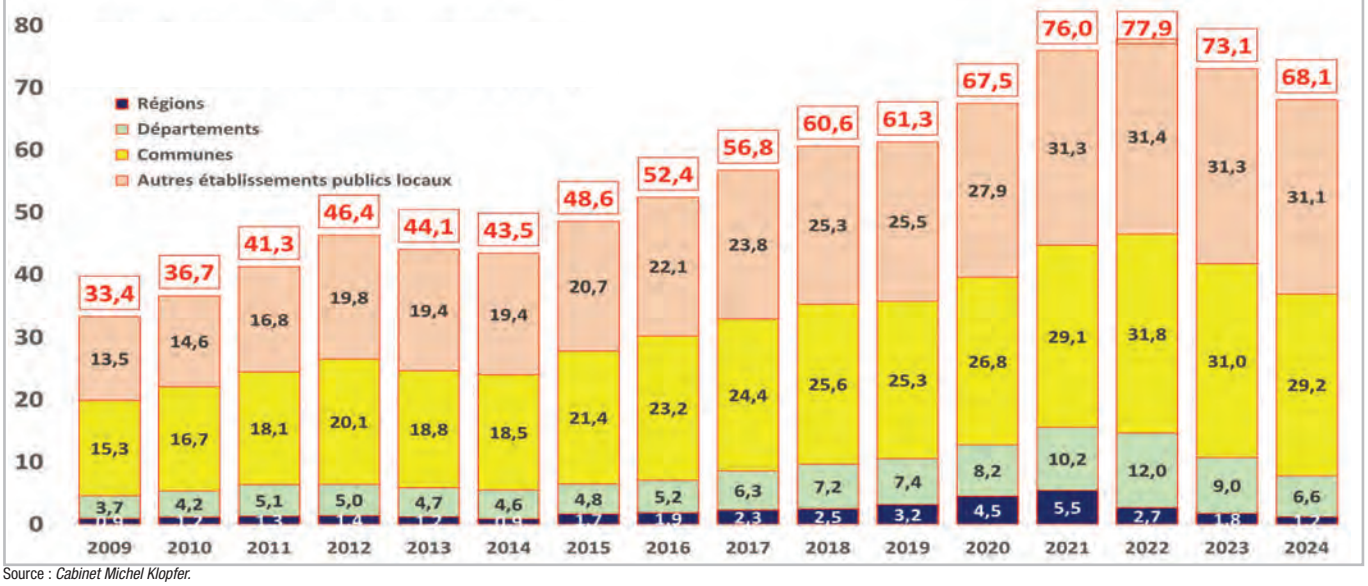


Source : *Cabinet Michel Klopfer.*

Conclusion : la crainte d'un PLF 2026 de tous les dangers

Pour la grande majorité des collectivités du bloc communal, les comptes 2024 suscités sont les derniers qui seront publiés avant le scrutin de mars prochain et sur lesquels portera la partie financière des débats de la campagne électorale à venir. Après les chocs successifs du Covid, de l'inflation et

Figure n° 22 - Solde du compte au Trésor des collectivités et établissements publics locaux au 31/12 (Md €)



Source : *Cabinet Michel Klopfer.*

du coût de l'énergie, et enfin de la chute des DMTO, laquelle a également concerné les communes, le niveau de la participation qui sera exigée des collectivités pour le redressement des comptes publics est la grande inquiétude des prochains mois. Elle sera de nature à modérer les ambitions des futurs programmes électoraux. Au PLF 2025, les collectivités avaient été finalement épargnées, par l'intervention salvatrice du Sénat qui a coconstruit la loi, mais le contexte de l'extrême dégradation des comptes publics de la Maison France ne se sera pas amélioré d'un automne à l'autre.

Les comptes des départements sont en alerte rouge tandis que les trois autres familles de collectivités oscillent entre les zones de vigilance jaune et orange. Reste une marge de manœuvre interne dont nous parlions déjà en septembre 2024 et qui n'a qu'insuffisamment été mobilisée au cours de l'année passée. À 68,1 Md€ fin 2024, la trésorerie des administrations publiques locales est encore supérieure de plus de 50 % à celle qui prévalait 10 ans plus tôt à 43,5 Md€ juste avant la forte baisse des taux d'intérêts (*figure n° 22*).

Certaines villes ne s'y sont pas trompées et ont engagé, cette année des remboursements secs d'emprunt visant à réduire à la fois l'encaisse et le fonds de roulement. Ces communes chercheront visiblement à présenter leur futur CA/CFU 2025 dès février prochain, comptant bien sur le fait qu'il sera meilleur que celui de 2024.

BULLETIN D'ABONNEMENT

LA LETTRE DU FINANCIER TERRITORIAL

À compléter et renvoyer avec si nécessaire les informations pour un dépôt sur Chorus à :
Infodium C/O Corlet Logistic - Service abonnement : ZA La Tellerie CS 20016
61438 FLERS CEDEX - abonnement@infodium.fr - Tél : 02 31 59 25 00

1 an, 11 numéros papier
+ 1 ou 2 fiches techniques
par numéro
+ 1 accès numérique
(base documentaire) sur
www.financierterritorial.fr
au prix de 585,70 HT - **598 € 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 2025.

Raison sociale : .....
Nom : ..... Prénom : .....
Fonction : .....
Adresse : .....
.....
Code Postal : ..... Ville : .....
Téléphone : .....
E-mail (mail version numérique) : .....
Cachet/Date/Signature

LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

Septembre 2025 - N° 412
Cahier N° 3

Fiche technique

La convention d'objectifs et de moyens

Un outil de gouvernance stratégique des politiques publiques ?

Par Alain PORTEILS

Sommaire

• **Un contexte qu'il convient de bien appréhender**

- Quelques définitions et éclaircissements préalables
- Un outil juridique et financier
- Les liens possibles entre les moyens et les objectifs

• **Une opportunité possible**

- Une culture de gouvernance partagée à adapter
- Un dispositif de suivi et de contrôle à concevoir
- Des échanges à formaliser et concrétiser

• **Des échecs recensés**

- les failles et défauts se paient « cash »
- Une difficile transition entre le stratégique et l'opérationnalité
- Un travail collectif indispensable au sein de la collectivité

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 infodium@infodium.fr - Mensuel - 11 numéros par an - Abonnement : 598 € - prix au numéro : 77 € - Directeur de la publication et de la rédaction : Laurent Queinnec - Conseiller scientifique : Robert Hertzog - Abonnements : Infodium C/O Corlet Logistic - Service abonnement - ZA La Tellerie CS 20016 61438 FLERS - CEDEX abonnement@infodium.fr Tél : 02 31 59 25 00 - n° de CPPAP 0126 T 84973 n° ISSN : 0993-104X - Dépôt légal à date de parution - Conception graphique : Studio 2a - Imprimeur : Corlet Z.I - route de Vire, 14110 Condé-sur-Noireau - © INFODIUM reproduction interdite pour tous pays, sauf autorisation de l'éditeur. www.financierterritorial.fr.

Le mode originel et « naturel » de gestion des services publics est la gestion directe (ou en régie). La puissance publique exerce directement le service ainsi que le contrôle de son exécution du moins en théorie. Au fil des années, cette gestion a pu paraître lourde et peu efficiente et sont apparus divers modes de gestion confiée contractuellement à des « partenaires » dotés de personnalité morale distincte. Les collectivités ont développé depuis 1982 un grand nombre de relations contractuelles qui ont eu pour effet de faire évoluer leur rôle d'exécutant vers une mission nettement plus diverse et plurielle l'obligeant à penser en amont et dans la durée une relation complexe entre deux entités ne poursuivant pas forcément les mêmes buts.

La recherche de plus en plus forte de performance de l'action publique a eu également pour effet de permettre aux chambres régionales des comptes d'évaluer ce champ.

En guise d'introduction à cette fiche technique, voici ce qu'on peut lire, par exemple, à la lecture d'un rapport : « Le rapport souligne un manque de formalisation des objectifs, une absence de calendrier précis et une coordination insuffisante entre les acteurs impliqués, ce qui a entravé l'efficacité… »

Un contexte qu'il convient de bien appréhender

• Quelques définitions et éclaircissements préalables

Le décret n° 2020-57 du 29 janvier 2020 a modifié la typologie des contrôles exercés par les chambres en introduisant la notion de contrôle coordonné. Ce décret leur permet désormais de regrouper dans un même rapport les observations issues du contrôle des comptes et de la gestion d'une collectivité territoriale et de ses entités satellites.

Plus que jamais, les collectivités doivent donc nécessairement clarifier et structurer au mieux leurs relations. Celles-ci sont formalisées dans les conventions ou contrats rédigés avant tout exercice d'une mission de service public par un tiers.

Étymologiquement, le terme convention vient du latin *conventio* (venir avec, convenir). En droit, la convention est donc un accord de volontés conclu entre des tiers entraînant des conséquences juridiques.

L'article 1101 du Code civil, dans sa version en vigueur depuis le 1er octobre 2016, dispose : « *Le contrat est un accord de volontés entre deux ou plusieurs personnes destinées à créer, modifier, transmettre ou éteindre des obligations.* »

Contrat et convention sont des termes souvent utilisés comme synonymes. Sans approfondir au-delà de ce qui est nécessaire pour la compréhension et la juste appréhension des enjeux des relations collectivités/organismes associés, on peut cependant préciser le contexte comme ceci :

Si les conventions s'entendent plus largement que les contrats, ces deux documents juridiques produisent de facto des obligations réciproques. Tous les contrats sont des conventions, mais toutes les conventions ne sont pas nécessairement des contrats.

Dans le cas d'espèce des conventions d'objectifs et de moyens, on peut conclure qu'elles sont juridiquement des contrats, car elles répondent à la définition précitée du Code civil en formalisant un engagement mutuel entre les parties signataires.

Les conventions d'objectifs et de moyens ou conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (COM ou CPOM) sont principalement utilisées dans les secteurs sanitaire, social et médico-social en France [1].

Même si ces outils ne sont pas aussi fréquents dans les autres secteurs, le principe de contractualisation sur des objectifs et des moyens peut être adapté à d'autres contextes nécessitant une planification stratégique et une allocation de ressources sur le moyen ou long terme.

La recherche de performance globale évoquée plus haut est souvent induite par une telle approche qui peut - et devrait- être déclinée sur l'ensemble des politiques publiques dont la gestion est partiellement ou totalement déléguée.

Les collectivités ont tout intérêt à développer l'utilisation des conventions d'objectifs et de moyens qui peuvent devenir des outils performant si elles sont conçues dans un objectif global de performance.

• Un outil juridique et financier

Cette recherche de performance nécessite de préciser au maximum en amont les conditions d'exercice de la gestion, les engagements des deux parties et le niveau concret et opérationnel de la qualité du service public.

Un tel contrat doit donc comporter d'une part les engagements financiers et d'autre part les conditions réelles d'exercice prévues et les clauses éventuelles de révision des éléments fixés au préalable.

Si les diverses conventions qu'il est possible de consulter comportent les éléments financiers correctement précisés et explicités, il n'en est pas de même sur les objectifs.

Si les objectifs sont correctement décrits, il est aisé de constater que l'environnement dans lequel ils doivent agir est insuffisant du fait d'une approche trop technique trop peu tournée vers un pilotage global contractuel.

Aussi est-il est intéressant de se pencher sur les éléments qui devraient permettre une qualité conventionnelle globale

(1) Pour le secteur médico-social, voir « *Les CPOM : entre obligation et complexité, un modèle à repenser* » par Yannick AFIONME et Laure STREBY. *Autonomie* N° 3, avril 2025.

susceptible de décrire le niveau de performance optimal recherché.

Toute pièce de théâtre ou film nécessite au préalable un bon scénario ; une bonne convention d'objectifs et de moyens peut donc être considérée comme le « terreau » favorable à une gestion optimale en amont et durant la période prévue de la convention.

• Les liens possibles entre les moyens et les objectifs

Moyens et objectifs doivent être étroitement corrélés. De plus ils doivent être idéalement coconstruits afin que chaque partie s'approprie les objectifs communs qui sont ainsi précisément calibrés en fonction des moyens financiers disponibles.

On constate souvent au lieu de cela des objectifs généraux des financeurs, un rôle défini à l'opérateur en fonction de ces objectifs, mais peu de liens entre les uns et les autres.

Il est fréquemment précisé des indicateurs thématiques avec des valeurs cibles à atteindre par l'entité financée, mais il y a peu de précision sur la manière de les atteindre et les attendus autour du niveau ou de la qualité de service.

Une opportunité possible

• Une culture de gouvernance partagée à adopter

Les financeurs ont souvent leur logique et leurs contraintes, financières bien sûr, mais aussi opérationnelles et « politiques ». La posture du financeur est souvent comprise comme une position de domination et de maître des conditions d'exercice de la mission déléguée. Cette approche conduit à une absence ou une insuffisance de débats autour de la qualité de la prestation attendue. Cette notion de niveau de service, support essentiel du dialogue de gestion, a été longuement analysée et décrite lors d'une précédente fiche technique [(2)].

Au-delà de ces outils et de leur utilisation optimale ; c'est une bien une culture managériale de gouvernance dont il s'agit. Celle-ci doit idéalement être mise en place dès les phases de négociation préalables à la conclusion de la convention, puis tout au long de la vie du contrat.

A priori, l'opérateur dispose de la connaissance « métier », des savoir-faire, des compétences techniques pour assurer le service financé, ce qui n'est pas toujours le cas du financeur.

La question de l'adéquation des moyens par rapport aux objectifs fixés ne peut donc pas être correctement traitée sans cette approche technique qui, seule, permet de bien appréhender si les moyens financiers sont suffisants ou les objectifs à atteindre bien calibrés.

Dans le plus pur esprit du dialogue de gestion, il s'agit donc bien d'adopter cette culture de gouvernance partagée. C'est bien le financeur qui doit impulser cette démarche à l'entité financée.

La définition précise des rôles et des responsabilités de chacun ainsi que la vision formalisée de leur complémentarité opérationnelle est donc indispensable à la performance collective attendue.

• Un dispositif de suivi et de contrôle à concevoir

Dans la rédaction de ce type de convention, il convient de définir précisément en amont les conditions de contrôle et de suivi.

Le contrôle est évident sur le principe lorsqu'il s'agit d'argent public, mais il est essentiel de prévoir l'envoi régulier et systématique des différents éléments indispensables au contrôle « sur pièces ». Ceux-ci sont de nature différente et complémentaire. L'ensemble des documents comptables et financiers devront être complétés par tous les éléments juridiques, RH et d'activité qui contribuent à la meilleure connaissance possible de l'entité qui prend en charge conventionnellement le service ou les missions de nature publique.

On peut citer par exemple les différents rapports d'activité, l'organigramme détaillé, les comptes-rendus de Conseil d'Administration… etc.

Tous les documents et éléments permettant de se rendre compte au mieux de l'activité réelle de la structure sont de nature à éclairer et expliquer les mouvements financiers et les écritures comptables.

Le suivi et l'évaluation régulière sont indispensables au succès du contrat. La convention doit donc idéalement prévoir les conditions de suivi de l'activité tout au long de la durée du contrat. Il est, là aussi, essentiel de décrire avec précision les remontées d'informations techniques afin d'appréhender au mieux la qualité du service rendu et d'expliquer au moins sommairement les résultats chiffrés des indicateurs, l'atteinte ou non des valeurs cibles fixées.

• Des échanges à formaliser et concrétiser

Dans le même esprit, il est indispensable de décrire l'ensemble des échanges à prévoir, l'organisation générale, leur nature et leur fréquence. Au-delà des classiques réunions annuelles, des clauses éventuelles de revoyure en cas de modifications importantes de l'économie du contrat, il est utile de prévoir des échanges dématérialisés ou physiques à différents niveaux de technicité et/ou de responsabilité afin de documenter au mieux les résultats d'activité enregistrés et de fournir le cas échéant les aides à la décision nécessaires.

Si la structure des échanges est indispensable à la réussite du contrat elle doit aussi être assortie de la souplesse nécessaire à une fluidité organisationnelle garantissant les réactivités nécessaires si les conditions initiales prévues évoluent de façon significative et rapide.

Enfin, il est également très utile de désigner et responsabiliser un référent-personne physique ou une équipe chargée de l'organisation générale et de l'animation de ces échanges au sein des deux parties.

Des échecs recensés

La création et l'animation d'échanges de qualité autour d'un

(2) « Le dialogue de gestion - À la recherche de la performance collective » Alain Porteils, *La Lettre du Financier Territorial* n° 378, juillet-août 2022.

référentiel de mesure de la gestion déléguée ne sont pas chose facile et peuvent être consommatrice de temps de travail bien au-delà des possibilités concrètes des collectivités locales.

Dans leurs rapports, les chambres régionales des comptes évaluent trois aspects principaux :

• Régularité des actes de gestion : conformité juridique des conventions et de leur mise en œuvre.

• Économie des moyens mis en œuvre : analyse de l'utilisation efficiente des ressources publiques pour atteindre les objectifs fixés.

• Efficacité de l'action publique : évaluation des résultats obtenus par rapport aux objectifs établis dans les conventions.

Si le premier axe est classique, les deux autres aspects relèvent de différentes approches différentes et complémentaires en mettant en exergue les évaluations de la performance globale.

On peut ainsi recenser quelques retours critiques des chambres ces dernières années à l'occasion de contrôles de conventions d'objectifs et de moyens dans leur formulation et/ou l'animation des relations contractuelles :

• Manque de formalisation et d'indicateurs clairs

• Objectifs flous ou trop généraux

• Absence d'indicateurs de suivi

• Mauvaise articulation entre objectifs et moyens

• Insuffisance des moyens mis en œuvre

• Absence de contrôle et d'évaluation

• Problèmes de gouvernance et de coordination

Les Chambres pointent régulièrement ces failles ou défauts et incitent les collectivités et organismes à mieux structurer leurs conventions d'objectifs et de moyens, avec une exigence accrue en matière de transparence, de gestion budgétaire et de contrôle des résultats.

L'ensemble de ces problématiques ainsi décrites et leurs conséquences financières ou organisationnelles peut entraîner des évolutions notables dans les années à venir dans l'organisation effective du suivi et du contrôle des relations contractuelles définies dans les conventions d'objectifs et de moyens.

• les failles et défauts se paient « cash »

Il est de la responsabilité des collectivités locales en tout premier lieu de soigner le plus possible la rédaction, puis le respect des conventions. En effet, ce sont elles qui exercent la compétence déléguée et les actions convenues dans les conventions restent de leur responsabilité dans leur contenu, leur ampleur et leur niveau de qualité.

Toute imprécision ou flou dans l'exécution opérationnelle des missions confiées peut, le cas échéant, faire l'objet de demandes de financements complémentaires de la part de l'opérateur.

Ces demandes sont difficilement rejetables si les niveaux de service n'ont pas été définis précisément ou si les conditions de révision de l'économie du contrat n'ont pas été scrupuleusement explicitées et anticipées.

Dans un certain nombre de cas, les collectivités défaillantes n'ont pas d'autres choix que d'octroyer des financements complémentaires aux prévisions, puisque les éléments contenus dans les conventions ne sont pas suffisamment précis ou documentés pour établir clairement les responsabilités de l'opérateur.

Les chambres régionales des comptes relèvent ce type de problématiques comme, par exemple, l'absence de procédures contraignantes en cas de non-exécution.

• Une difficile transition entre le stratégique et l'opérationnalité

Cette problématique générale est souvent constatée dans les organisations publiques. Les orientations stratégiques et/ou politiques ne sont pas toujours déclinées en actes et décisions opérationnels et concrets strictement correspondants.

Il en est de même dans les conventions d'objectifs et de moyens, dans lesquelles les orientations générales ne sont pas toujours déclinées correctement en d'objectifs concrets et mesurables.

Le manque de temps, de moyens humains en est la cause principale, mais cette transition souvent défaillante est également le symptôme d'une organisation interne insuffisamment structurée autour des gestions déléguées.

• Un travail collectif indispensable au sein de la collectivité

Une approche strictement juridique ou financière peut s'avérer très insuffisante et partielle. Elle peut potentiellement conduire à des décisions de révision ou de conclusion partiellement erronées à l'instar de visions trop politiques ou stratégiques.

Le suivi et le contrôle à construire autour des conventions d'objectifs et de moyens nécessite donc une organisation interne transversale qui n'est pas forcément en place dans les collectivités qui sont souvent organisées en silos de responsabilité.

C'est donc une véritable démarche collective qu'il convient de mener en mettant en synergie les différentes compétences nécessaires au niveau de performance attendu. Cette approche peut être utilement servie par des ajustements dans l'organisation interne ou par un fonctionnement en mode projet qui présente l'avantage de ne pas entraîner de modification d'organigramme.

Les aspects juridiques, financiers et comptables doivent en effet être éclairés et expliqués par des connaissances techniques sur les actions et services délégués. L'ensemble des travaux ainsi menés tout au long de la convention doivent, en sus, être orchestrés et pilotés par un ou plusieurs dirigeants stratégiques et politiques afin de garantir la hauteur de vue au niveau de la politique publique totalement ou partiellement déléguée à l'opérateur.

Conclusion

Les relations avec les entités à qui les collectivités confient des missions de services publics sont encore trop souvent considérées et organisées de façon cloisonnée. Les approches strictement financières et juridiques sont encore généralisées alors qu'elles s'avèrent le plus souvent trop partielles en occultant partiellement le sens de l'action publique qui est pourtant l'élément central conditionnant la totalité du processus de délégation.

Si des progrès notables sont enregistrés ces dernières années, il reste encore des évolutions à poursuivre sur la voie de la performance globalisée, car les délégations ne doivent pas être vues comme des « abandons ». Les collectivités locales doivent donc progresser dans la conscience aiguë que la gestion déléguée des services et missions de services publics entraîne pour elles une évolution dans leurs rôles de suivi et de contrôle tout en gardant la responsabilité de la qualité de service.

BULLETIN D'ABONNEMENT

LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

À compléter et renvoyer avec si nécessaire les informations pour un dépôt sur Chorus à :
Infodium C/O Corlet Logistic - Service abonnement : ZA La Tellerie CS 20016
61438 FLERS CEDEX - abonnement@infodium.fr - Tél : 02 31 59 25 00

1 an, 11 numéros papier
+ 1 ou 2 fiches techniques
par numéro
+ 1 accès numérique
(base documentaire) sur
www.financierterritorial.fr
au prix de 585,70 HT - **598 € 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 2025.

Raison sociale : .....
Nom : ..... Prénom : .....
Fonction : .....
Adresse : .....
.....
Code Postal : ..... Ville : .....
Téléphone : .....
E-mail (mail version numérique) : .....
Cachet/Date/Signature