

# la Gazette

des communes • des départements • des régions

# LE LIVRE BLANC

**Fiscalité-finances  
Dette-emprunt  
Comptabilité**

de la gestion publique locale





## Le club dédié des acteurs des finances publiques locales



Le décryptage de l'**actualité des métiers** de la finance dans les collectivités territoriales, **pour vous tenir informé**



Une **veille juridique** des textes officiels, des réponses ministérielles et des jurisprudences, **pour comprendre l'implication des changements législatifs**



Des **retours d'expériences** et des reportages terrain, **pour partager avec vous les bonnes pratiques du secteur**



Un **produit exclusif de La Gazette des communes**, réalisé par des experts, **pour vous donner un réel outil de travail**



### Le Club Finances c'est :

- L'accès à tous les contenus et services du site : décryptage de l'actualité + textes officiels et réponses ministérielles + forum communautaire réservé + comptes rendus rencontres et événements du secteur
- Les fiches pratiques financières - format pdf **NOUVEAUX**
- L'accès à une sélection exclusive d'indicateurs Finances et Démographie
- L'accès privilégié à 5 ouvrages dédiés aux finances publiques, version 100% digitale

# Abonnez-vous !



## BULLETIN D'ABONNEMENT

À compléter et à renvoyer accompagné de votre règlement à Club Finances - Abonnement  
Antony Parc 2 - 10 place du Général de Gaulle - BP 20156 - 92186 Antony cedex - Tél. 01 79 06 70 00

**Oui, je m'abonne pour 1 an au Club Finances**

Z2002PAG

### Abonné à La Gazette des communes ?

1 accès au Club Finances, pour 519€

Votre N° d'abonné La Gazette des communes : .....

### Non abonné à La Gazette des communes

1 accès au Club Finances, pour 705€

1 accès au Club Finances + 12 mois d'abonnement à La Gazette des communes, pour 909€

### Je choisis de régler par :

- Virement à réception de facture
- Chèque bancaire à l'ordre de La Gazette des communes

Signature ou cachet obligatoire

Collectivité : .....

Fonction : .....

Mme  M. Nom : .....

Prénom : .....

Adresse : .....

Code Postal : [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] Ville : .....

Tél. : [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ]

Je reçois par email la confirmation de mon abonnement et mes codes d'accès.

E-mail : .....@.....

Offre réservée aux nouveaux abonnés, valable jusqu'au 31/10/2023. Conformément à la loi Informatique et liberté du 06/01/1978 et LCEN du 22/06/2004, vous disposez d'un droit d'accès et de rectification des données que vous avez transmises, en adressant un courrier à La Gazette des communes. GROUPE MONITEUR - S.A.S. au capital de 333 900 € - R.C.S. Nanterre B 403.080.823 - N° TVA Intracommunautaire : FR 32 403 080 823. Toute commande implique l'acceptation des CGV consultables à l'adresse <http://boutique.lagazette.fr/cgv>

## SOMMAIRE

### P. 3 / EDITO

Transformations

### FISCALITE / FINANCES

**P. 4 /** Actualisation sexennale des paramètres collectifs d'évaluation des locaux professionnels

**P. 7 /** Modèle de financement des collectivités du bloc local: bilan et perspectives

**P. 10 /** Crise des finances locales: l'opportunité d'intégrer la crise climatique

### DETTE / EMPRUNT

**P. 13 /** Réduire l'empreinte carbone d'une direction des finances? Départager les banques sur des critères écologiques

**P. 15 /** L'emprunt dans le modèle de financement des collectivités

### COMPTABILITÉ

**P. 20 /** Les nouveaux enjeux d'information financière des gestionnaires publics locaux

# Transformations

**L'**année 2023 débute dans un environnement porteur de fortes interrogations sur l'évolution des finances locales et du modèle en place depuis le début des années 80.

L'actualité de nos collectivités est, certes, marquée par l'inflation et, notamment, la progression du coût de l'énergie et des matières premières. Les augmentations sont souvent exceptionnelles et les difficultés bien réelles, justifiant pleinement les dispositifs mis en place au plan national pour tenter d'en atténuer les conséquences budgétaires.

Cette réalité immédiate, aussi essentielle soit-elle, ne doit toutefois pas masquer les questionnements majeurs qui commencent à animer le secteur public local et ses acteurs, sur la transformation progressive, voire la dérive de notre système administratif local et de son modèle de financement. Se sont en effet succédés, ces derniers mois, nombre de prises de position ou analyses appelant à de nouveaux transferts de compétences, regrettant la dégradation de l'autonomie fiscale des collectivités locales ou proposant, telle la Cour des comptes, un scénario de refonte de leur modèle financier, etc...

Autant de réflexions, auxquelles l'Afigeste a pris part (AJCT 2023, N°1, Dalloz, page 20), qui confirment, s'il le fallait, l'urgence d'une refonte en profondeur de la fiscalité et des ressources locales mais aussi la nécessité de reconnaître une véritable autonomie à des collectivités responsables.

Le système actuel, qui mêle une autonomie fiscale en perdition, des recettes fiscales de plus en plus déconnectées des territoires, une recentralisation diffuse et rampante, ne pourra, sans une remise

à plat profonde, absorber le mur d'investissements et de dépenses d'accompagnement induits par la transition écologique. Un enjeu financier, certes, mais aussi démocratique, à un moment où une partie de la population exprime sa défiance à l'égard des institutions ou sa volonté de peser davantage dans les choix publics.

Ces enjeux de transformation et de modernisation du système administratif et financier local sont majeurs et le fil conducteur de ce livre Blanc, au sein duquel les rédacteurs, que je remercie chaleureusement, mettent en lumière la crise des finances publiques à l'aune de la transition écologique, la nouvelle donne du financement par l'emprunt ou encore les interrogations soulevées par le modèle de financement des collectivités territoriales. Sont également



Pascal Bellemin,  
président de l'Afigeste

exposées les problématiques de l'actualisation des bases de notre fiscalité locale vieillissante ou encore du renforcement de la fiabilité des comptes publics locaux, dans un souci de qualité comptable et de transparence accrues.

Un livre blanc une fois de plus au cœur de notre actualité et des sujets qui nous préoccupent, à court terme comme à plus long terme, et que suit avec attention l'Afigeste.

Je vous en souhaite une bonne lecture. ■

# Actualisation sexennale des paramètres d'évaluation des locaux professionnels

La loi de finances pour 2023 a instauré un report de deux ans de l'actualisation des valeurs locatives des locaux professionnels. L'occasion de revoir et d'améliorer cette mise à jour et de réexaminer la méthodologie.

**L**e premier exercice d'actualisation sexennale des paramètres collectifs d'évaluation des locaux professionnels mené en 2022 a conduit à une mesure de report de deux ans, adoptée en loi de finances pour 2023. Cet ajournement doit être mis à profit pour parachever le dispositif de mise à jour permanente des valeurs locatives sur le plan de l'actualisation sexennale, de la mise à jour annuelle et de la comitologie, comme l'ont illustré les retours d'expérience des membres du groupe de travail Fiscalité et Dotations.

## ÊTRE FIDÈLE AU MARCHÉ LOCATIF

L'examen des avant-projets de sectorisation et de grilles tarifaires par les Commission Départementale des Valeurs Locatives (CDVL) et les Commissions Intercommunales ou Communales des Impôts Directs (CIID / CCID) ont suscité de nombreuses interrogations quant à leur retranscription de la réalité du marché locatif.

En effet, l'accès très restreint aux données sur les loyers, matière première de la constitution de la sectorisation, a considérablement ralenti les travaux dès lors que ces informations n'étaient indiquées qu'à l'oral sur demande des commissaires. Pour autant, les réels apports permis par la transmission, du fait de leur rôle spécifique dans la sectorisation, des informations sur les loyers des MAG 1 déclarés montrent l'intérêt d'une mise en commun de cette matière première. Concrètement, certains loyers ont été éliminés grâce à un travail constructif permettant d'identifier, par exemple, des erreurs manifestes de saisie, des anomalies sur la consistance du local induisant un loyer au m<sup>2</sup> inférieur ou supé-

rieur à la réalité, des locaux classés dans la mauvaise catégorie, etc.

Par ailleurs, la mesure de l'évolution de la sectorisation entre 2017 et l'avant-projet de l'administration a permis de faire ressortir assez facilement des anomalies, restées à l'état de mystères inextricables en l'absence de communication par les Directions Départementales des Finances Publiques (DDFIP) d'informations de nature à expliquer ces bouleversements.

A défaut d'informations suffisantes à l'appui de l'avant-projet, les modifications apportées par les CDVL ont conduit bien souvent à revenir aux secteurs qui avaient été définis pour 2017 ce qui n'est pourtant point l'objectif recherché. Lorsque les CDVL ont pu avoir accès au nombre de loyers collectés par commune ou par section cadastrale, au montant du loyer moyen et au niveau d'application de la capillarité, ces informations ont rendu possibles des contributions constructives et pertinentes aux travaux de la CDVL.

Néanmoins, le manque de robustesse de la sectorisation proposée, quand bien même celle-ci a pu bénéficier des apports motivés réalisés par les commissaires bien informés, est très largement explicable par la très faible collecte des loyers, en forte dégradation par comparaison à la phase initiale.

L'impact de la très faible collecte de loyers se révèle, d'une part, dans l'application massive de la méthode par capillarité. En termes d'analyse, il a été possible pour les techniciens territoriaux d'appréhender, à partir des données foncières, le niveau supposé normal d'application de la capillarité en identifiant les communes ou sections cadastrales disposant de moins de 4 locaux de catégorie MAG 1. Et d'autre part, une proportion importante de tarifs dits non robustes au sein des grilles tarifaires. On constate, de manière généralisée, des inter-

rogations sur l'évolution de certains tarifs, incompréhensible au regard de l'évolution normale du marché locatif.

Si les membres des commissions départementales et locales ont procédé à des ajustements en s'attachant à appliquer un traitement équitable entre communes et en souhaitant rester fidèles à leur représentation du marché locatif, ces derniers ne sont pas en mesure de pallier la très faible collecte de loyers puisqu'ils ne disposent pas d'une observation robuste du marché locatif sur leur territoire pour l'ensemble des 38 catégories de locaux.

L'amélioration de la collecte des loyers est donc primordiale. L'actuel système de déclaration annuelle du loyer par l'exploitant n'ayant pas atteint le niveau escompté, la mise en œuvre du dispositif «Gérer mes biens immobiliers» permet d'envisager une déclaration par le propriétaire, comme ce sera le cas pour les logements dans le cadre de la révision à venir.

La mise à jour permanente des valeurs locatives des locaux professionnels repose également sur la fiabilisation de la chaîne de valeur associant local, occupant et loyer. Cela passe par la bonne affectation du local à son occupant et le recensement du loyer correspondant pour permettre une connaissance exacte du marché locatif. Compte-tenu des informations dont dispose le bloc communal sur toute la sphère foncière et de l'expertise des observatoires fiscaux dont de nombreuses communes et intercommunalités se sont dotées, leur rôle dans cette chaîne de valeur ne peut être négligé. La dévitalisation des CIID dans le cadre de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels est, en ce sens, inopportune et mériterait d'être réexaminée.

## ACTUALISER LES TARIFS DE MANIÈRE PLUS PROGRESSIVE

Les fortes variations de tarifs constatées lors des travaux d'actualisation ont soulevé des craintes importantes s'agissant de leurs impacts, tant pour les contribuables que pour les collectivités. La mise en œuvre de mécanismes atténuateurs supplémentaires a été évoquée.

Lors de la concertation menée avec les associations d'élus locaux en 2018, l'attention de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) avait été attirée sur la question du bon dimensionnement des filtres appliqués aux loyers recensés auprès des occupants dans la constitution des tarifs départementaux annuels applicables par catégorie d'activité et par secteur.

L'objectif poursuivi par la DGFIP visait une grande stabilité des tarifs de manière à donner de la visibilité tant aux contribuables sur leur charge fiscale qu'aux collectivités sur leurs recettes. Toutefois, il s'agissait également, du point de vue des associations d'élus et de l'AFIGESE, de ne pas s'éloigner de manière trop importante du but principal de la révision qui était de se doter de valeurs locatives en phase avec la réalité du marché locatif des locaux professionnels. Or, la méthodologie employée pour la constitution de ces tarifs, en intégrant cet objectif de stabilité, a conduit à appliquer des filtres importants sur les évolutions de loyers constatées, et en particulier, à ne pas tenir compte des hausses de loyers consécutives au renouvellement des baux. Il s'agit pourtant là de la principale source de survenue des modifications de loyers qui, le reste de la durée du bail, n'évoluent que très marginalement.

Ainsi, dès 2018, les associations d'élus et l'AFIGESE avaient alerté la DGFIP sur le risque de décrochage rapide des valeurs locatives des locaux professionnels de l'évolution réelle des loyers pratiqués par les bailleurs. Force est de constater que les grilles tarifaires qui se sont succédées depuis la mise en œuvre de la mise à jour permanente confirment cette crainte compte-tenu de l'évolution quasi nulle des tarifs. Afin d'apporter des éléments factuels permettant d'objectiver cet éventuel décrochage, l'AFIGESE, dans le cadre

de son groupe de travail Fiscalité et Dotations, a lancé une étude sur l'évolution des loyers des locaux professionnels sur quelques territoires volontaires en ciblant plus particulièrement les deux principales catégories de locaux que sont les magasins et les bureaux.

Afin de pouvoir mener une analyse fine et pertinente dans la durée, il serait utile que les collectivités puissent être destinataires de l'information sur les loyers déclarés pour les locaux de leur territoire de façon à pouvoir faire le lien avec le local concerné et l'activité menée, par le biais du numéro invariant du ou des locaux, dans le but de rapprocher ces informations des données issues de l'observation des loyers dont les collectivités se dotent notamment dans le cadre de leur compétence en matière de développement économique.

Ainsi, le réexamen de la méthodologie de constitution des tarifs annuels, et tout particulièrement des filtres appliqués aux loyers déclarés, doit être engagé pour permettre une évolution des tarifs plus progressive et éviter ainsi une actualisation sexennale trop forte. Privilégier un dispositif d'actualisation des tarifs davantage progressif à des mécanismes atténuateurs complexes qui deviendraient pérennes est le gage de meilleure compréhension et de plus grande lisibilité favorisant son acceptabilité.

## FACILITER LES TRAVAUX DES COMMISSIONS

Dans le cadre de la mise en œuvre de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et de leur mise à jour permanente, l'objectif de participation active des élus locaux aux commissions ad hoc est partagé par la DGFIP, les associations d'élus locaux et l'AFIGESE. A cet égard, les cycles de réunions des Commissions Départementales des Valeurs Locatives en 2022 ont permis de formuler un certain nombre de propositions.

### Assouplir la comitologie

Parmi les points d'amélioration identifiés dès l'origine concernant la comitologie, l'un d'eux porte sur le collège des maires au

sein de la Commission Départementale des Valeurs Locatives. En effet, parmi les collèges existants (collège des représentants du département, collège des représentants des EPCI), seul le collège des maires prévoit une participation des maires et eux seuls, ces derniers ne pouvant se faire représenter par un adjoint.

Cette disposition n'est donc pas de nature à favoriser la participation des communes au sein de la CDVL dont le calendrier très contraint des nombreuses réunions nécessite une grande disponibilité peu compatible avec l'exercice des fonctions de premier édile, tout particulièrement pour les grandes villes.

Par parallélisme avec les deux autres collèges, il a été proposé de simplifier l'organisation des CDVL et de permettre aux maires de pouvoir se faire représenter par un conseiller municipal. Proposition non entendue jusqu'à présent.

### Améliorer le processus de désignation des représentants des collectivités à la CDV

La désignation des représentants des collectivités du bloc local s'effectue par l'intermédiaire de l'association départementale des maires et des présidents d'intercommunalités (AD de l'AMF) qui propose une liste de candidats à la direction départementale des finances publiques, laquelle arrête la composition de la CDVL.

Le renouvellement des CDVL s'effectue dans les trois mois qui suivent le renouvellement du mandat communal. En raison de la crise sanitaire, ce processus de désignation s'est opéré en fin d'année 2021 sans que les collectivités (communes et EPCI) aient toujours été informées de ce calendrier par leur DDFIP ou leur association départementale de maires. Cette difficulté pourrait être résolue par la transmission aux collectivités d'une notification sur le même canal que celui utilisé pour la communication des fichiers ou états fiscaux.

Ainsi, lors du lancement des travaux des CDVL, il est apparu qu'un certain nombre d'EPCI parmi les plus importants n'étaient pas représentés au sein des CDVL et n'ont donc pu participer à leurs travaux. Cette situation est d'autant plus regrettable que ces EPCI disposent, pour la plupart, ☉●



●○○ de services financiers dotés d'une expertise en matière fiscale propre à être en appui auprès des élus membres des CDVL et ainsi nourrir les travaux de ces commissions.

## Faciliter la participation des techniciens territoriaux aux travaux des CDVL

Le guide des travaux des CDVL communiqué par les DDFIP fait bien état de la possibilité donnée aux élus des CDVL d'être accompagnés par un technicien territorial. Outre le constat que cette disposition reste méconnue des élus des CDVL et n'est pas mise en avant par les DDFIP, elle se heurte à plusieurs freins :

- le technicien territorial ne peut assister aux réunions des CDVL dans le cas où le commissaire titulaire est accompagné du commissaire suppléant; alors que la DGFIP a sensibilisé à raison les associations d'élus à l'implication des commissaires et à leur participation active aux réunions, ceci revient à exclure dans une certaine mesure la présence des techniciens territoriaux;
- en outre, il est actuellement impossible pour les élus de se faire accompagner par tout agent de la collectivité en exercice si celui-ci n'est pas titulaire; la raison de cette restriction n'est pas comprise sachant que la commission, dans sa composition même, est ouverte par ailleurs à des représentants de corporations privées.

Il faut souligner la présence de fiscalistes territoriaux de plus en plus nombreuses et nombreux au sein des collectivités et des EPCI dont l'appui aux travaux des CDVL a pu être remarqué par un certain nombre de DDFIP.

## Assurer un niveau d'information des commissaires satisfaisant

Les CDVL puis les commissions locales (commissions intercommunales ou communales des impôts directs) se sont vues communiquer (1) :

- l'avant-projet de sectorisation détaillant par commune ou section cadastrale le niveau de secteur;
- l'avant-projet de grille tarifaire détaillant le tarif par catégorie et par secteur;
- ces documents ont pu être accompagnés d'une cartographie de la sectorisation.

On constate un niveau d'information en retrait comparativement aux travaux

menés par les CDVLLP et les commissions locales fin 2014 début 2015.

Lors de ces précédents travaux, les commissions départementales avaient pu prendre connaissance, par commune ou par section cadastrale, du nombre de loyers collectés de catégorie MAG 1 (servant à déterminer la sectorisation), du montant du loyer moyen ainsi que du niveau de capillarité appliqué pour déterminer le niveau de sectorisation. Ces éléments étaient complétés par plusieurs fiches détaillant la méthodologie de la révision, le processus de constitution de la sectorisation et de la détermination des tarifs ainsi qu'une présentation de l'avant-projet complétée d'une fiche d'impact départementale. Ce recul, interprété localement comme une marque de défiance des services fiscaux vis-à-vis des commissaires, interroge alors qu'élus et professionnels ont été au rendez-vous et ont souhaité assumer pleinement leur rôle au sein de ces commissions. La Direction Générale des Finances Publiques avait d'ailleurs rappelé aux associations d'élus locaux, en amont des réunions, l'importance du rôle des commissions dans le processus d'actualisation des paramètres d'évaluation départementaux et d'une participation active des élus locaux au sein des CDVL.

De manière générale, il a été souligné par les commissions départementales et locales qu'afin de pouvoir prendre des décisions de manière éclairée qui devraient être expliquées et assumées auprès des contribuables du département, il était indispensable que les élus puissent prendre connaissance des données nécessaires à la bonne compréhension et à l'analyse de l'avant-projet de sectorisation et de grilles tarifaires :

- nombre de loyers collectés par commune ou par section cadastrale;
- montant du loyer moyen par commune ou par section cadastrale;
- niveau de capillarité appliqué par commune ou par section cadastrale.

Très rares ont été les DDFIP à donner suite à ces demandes, qui pour certaines ont été adressées au Ministre en charge des comptes publics.

## Ne pas tordre le sens du secret professionnel

Le dossier remis aux CDVL comprenait un document à remettre à chaque participant

rappelant que les travaux des CDVL étaient soumis au secret professionnel en application des dispositions de l'article L. 103 du livre des procédures fiscales.

Le respect du secret professionnel a été martelé par les services des DDFIP lors des réunions des CDVL. A tel point que plusieurs techniciens territoriaux dont la collectivité était représentée au sein de la CDVL n'ont pu obtenir communication du dossier remis auprès de leur élu persuadé de ne pouvoir leur transmettre ces documents empêchant ainsi tout appui technique ou apport d'expertise.

Le livre des procédures fiscales prévoit dans son article 113 que «des dérogations au secret fiscal sont établies au profit d'administrations et autorités administratives, collectivités, services, organismes publics...» et «que ceux qui bénéficient de ces dérogations...sont eux-mêmes soumis au secret professionnel...».

Elus et techniciens territoriaux s'inscrivent donc «naturellement» dans le cadre du secret professionnel. Une information plus complète à destination des élus en matière de secret professionnel aurait permis d'éviter ces situations.

Il est à noter également que les services des DDFIP ont formulé des réponses négatives aux demandes d'informations complémentaires formulées par les élus au titre du secret fiscal dont l'application extensive interroge au regard de ce qui permet la législation en termes d'échanges de données entre administrations publiques.

Gageons sur l'examen de ces propositions dans la continuité des travaux techniques menés par la DGFIP avec les associations d'élus locaux et l'AFIGESE en 2018. ■

**CHRISTELLE GAUCHER,**

administratrice déléguée aux partenariats avec les associations d'élus, à la régionalisation et à l'offre territoriale à l'Afigese et pilote du groupe de travail Fiscalité et Dotations.

Cheffe de service Fiscalité et dotations à la Communauté d'agglomération Pays Basque.

(1) Avant-projet élaboré par l'administration fiscale pour les CDVL et le projet issu des travaux de la CDVL pour les commissions locales.

# Modèle de financement des collectivités du bloc local : bilan et perspectives

Les réformes fiscales récentes ont profondément modifié le panier des ressources des collectivités. Ces transformations s'accompagnent de nouvelles contraintes, de nouveaux besoins et de nouvelles responsabilités, auxquels l'Etat n'apporte pas forcément de réponses.

**A**u cours des trente dernières années, le modèle de financement des collectivités locales a subi de nombreux bouleversements. Ces évolutions concernent en premier lieu leur panier de ressources, notamment fiscales qui a connu, tous niveaux de collectivités confondus des transformations majeures. S'inscrivant dans ce mouvement, la dernière loi de finances pour 2023 vient ainsi de supprimer la cotisation pour la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) impôt économique clé pour les collectivités du bloc local en le remplaçant par une fraction de TVA comme cela avait été le cas pour la taxe d'habitation.

Ces évolutions interrogent la capacité des collectivités à financer des domaines d'action toujours plus nombreux et plus amples. Principalement orienté sur la fiscalité locale, le modèle de financement des collectivités semble progressivement évoluer vers d'autres voies. Seront-elles en mesure de faire face aux formidables enjeux d'investissement que les collectivités vont devoir affronter à l'heure de la transition énergétique ? Un premier regard sur l'évolution du panier de ressources fiscales.

## UNE ÉROSION CONTINUE DES ASSIETTES FISCALES

La fiscalité locale joue, au côté des concours de l'État, un rôle essentiel dans le financement des services publics locaux. Les recettes fiscales des collectivités locales avoisinent en 2021, les 160 milliards d'euros et représentent plus de la moitié (64 %) de leurs ressources de fonctionnement. L'érosion continue des assiettes fiscales dont disposent les collectivités et son rem-

placement progressif par des dotations est le trait le plus marquant de l'évolution de leur panier de ressources au cours des trente dernières années. Suppression de la taxe professionnelle (TP) en 2010, de la taxe d'habitation (TH) plus récemment, l'allègement des valeurs locatives des établissements industriels, et la suppression à venir de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) préconisé par le projet de loi de finances en cours de débat au parlement...il ne reste finalement plus grand-chose de nos fameuses « quatre vieilles ».

Selon l'OFGL, non seulement le nombre de compensations au titre d'exonérations fiscales perçues par les collectivités sous forme de dotations a progressé ces dernières années mais leur taux de couverture de la recette initiale recule, appauvrissant les collectivités bénéficiaires.

Le principe de libre administration introduit par les grandes lois de décentralisation des années 80 est indissociable d'une liberté d'action en matière de levier fiscal. Pour autant, la transformation répétée de la fiscalité locale en dotations figées ou en part de fiscalité nationale sans pouvoir de taux (1) a largement contribué à altérer la faculté des collectivités à jouer du levier fiscal. Pouvoir fiscal fortement affaibli par ailleurs par la vétusté des bases. Cette perte d'autonomie fiscale n'a en rien été protégée par la révision constitutionnelle de 2003, qui ne concerne que l'autonomie financière et dont la définition trop large en matière de ressources propres n'apporte pas de protection suffisante.

C'est ainsi que les fractions d'impôt national qui viennent en compensation de la fiscalité locale à pouvoir de taux (TH, CVAE) sont comptabilisées au titre du ratio d'autonomie financière comme des ressources propres. Ce « jeu de dupes » se poursuit

actuellement avec la persistance du potentiel fiscal comme indicateur de la richesse des territoires, même si la notion de potentiel est désormais largement faussée.

Notons aussi que cette évolution du panier fiscal s'est également traduite par une transformation dans la nature des contribuables. Le poids des impôts locaux économiques au sein du panier de ressources des collectivités du bloc local notamment, a fortement été réduit passant de 40 % en 2009 (avant la suppression de la taxe professionnelle) à moins de 20 % aujourd'hui.

## UNE FISCALITÉ DE MOINS EN MOINS CONNECTÉE AVEC LE TERRITOIRE

Autre trait marquant, la fiscalité locale... est de moins en moins locale. Rappelons que dans son principe, elle est supposée refléter les réalités économiques et urbaines des territoires. C'est notamment, cette attente d'une « contrepartie fiscale » qui accompagne la dynamique des maires bâtisseurs et des élus développeurs de leur territoire. C'est encore la perspective de ce retour fiscal qui conduit les collectivités à accueillir des entreprises dont l'intégration n'est pas toujours facile et peut impliquer certains effets négatifs (pollution, consommation foncière élevée à l'époque du ZAN, circulation routière importante...). Cela n'est pas neutre en matière d'aménagement du territoire.

Les exemples de cet éloignement, de cette rupture du lien fiscalité/territoire se sont multipliés au cours des dernières années : suppression de la TP, de l'impôt résidentiel (TH) et son remplacement pour les communes par le produit de la fiscalité sur la taxe foncière sur les proprié-

●○ tes bâties (TFPB) qui par l'effet d'un coefficient (2) est prélevée dans un territoire mais en partie redistribuée dans un autre. On peut estimer à 70 % le nombre de communes (9 % du produit de foncier bâti) qui se trouvent dans une situation de « surcompensation », c'est-à-dire que le produit de foncier bâti départemental reçu en remplacement de leur taxe d'habitation perdue est supérieur et de ce fait écrié. Du côté des intercommunalités à fiscalité propre, la suppression de la CVAE via la LFI pour 2023 acte un recul du lien entre fiscalité et développement économique.

## UNE DÉPENDANCE ACCRUE AUX IMPÔTS NATIONAUX ET AUX DOTATIONS DE L'ÉTAT

Rejoignant le modèle de financement de certaines collectivités dans d'autres pays européens, la fiscalité nationale, sous la forme de fractions de TVA sans pouvoir de taux, prend une importance grandissante dans les budgets locaux et le système financier local. Le partage de cet impôt d'État avec les collectivités s'est amplifié (3) au cours des dernières années. Il représentera, si le projet de suppression de la CVAE se confirme, près d'un quart de la TVA nette perçue par l'État.

Notons au passage qu'avec l'ensemble de ces réformes, l'État perd son statut de premier contribuable local qu'il avait lorsqu'il prenait en charge sur son propre budget des dégrèvements toujours plus nombreux à la fiscalité locale. Il faut sans doute s'en féliciter.

Cette évolution du financement des collectivités locales via de la fiscalité nationale partagée fait pencher le modèle initialement orienté sur le dynamisme économique local, vers une exposition plus forte aux risques de conjoncture et aux cycles économiques dont on voit bien actuellement la fragilité et l'instabilité. De fait si la TVA est intéressante car elle permet de bénéficier, avec en outre une garantie plancher pour les collectivités, de la dynamique de la croissance nationale voire internationale, quelques inconvénients existent. L'absence de levier fiscal et de lien avec les contribuables nous l'avons dit. Mais égale-

ment le fait que cette nouvelle ressource ne peut plus jouer le rôle contra cyclique que la fiscalité locale pouvait endosser en tant que fiscalité de « stock ».

## LES LIMITES D'UN FINANCEMENT DE PLUS EN PLUS Tourné vers l'usager

La suppression de la taxe d'habitation a entraîné un changement de cap important dans le modèle de financement des collectivités. Avec la disparition de cet impôt, une partie parfois non négligeable des ménages se trouve désormais totalement dispensée de contribuer aux charges locales. C'est le cas des ménages locataires de leur résidence principale qui ne seront plus sollicités, alors que leur « usage » des services communaux ou intercommunaux (transport, équipements divers, aménagements urbains...) n'en aura pas diminué pour autant. Le risque de les voir se déresponsabiliser du coût de fourniture des services publics est réel.

disparaît également la vocation de solidarité entre contribuables assuré par l'impôt local, considéré comme une recette non affectée. Dès lors, la question de savoir qui doit payer les services publics est posée: le contribuable ou l'usager? On le sait, toutes les politiques publiques ne peuvent être financées uniquement au moyen de politiques tarifaires.

D'autres constats pourraient être développés concernant le modèle de financement des collectivités: l'inadéquation croissante entre les compétences exercées et les ressources (compétences sociales des départements et DMTO, compétences économiques des intercommunalités et TVA ...) par exemple.

## DES RESPONSABILITÉS CROISSANTES CONFIEES AUX COLLECTIVITÉS DU BLOC COMMUNAL

Pour autant, les collectivités et plus particulièrement les collectivités du bloc communal sont appelées à jouer un rôle majeur

en matière de transition écologique avec les effets du changement climatique, de prise en compte des mutations sociales, d'anticipation des évolutions démographiques... Elles ont à ce titre besoin de ressources lisibles et de ce fait, acceptées par tous, de ressources stables ce qui est un facteur déterminant pour favoriser l'investissement. À la stabilité de leurs ressources doit être associée une plus grande prévisibilité des engagements financiers de l'État. Il s'agit pour conforter les projets d'investissement des collectivités locales, d'en finir avec les logiques « en silo » et de privilégier une vision consolidée et sur la durée des actions financées par l'État. Cela permettra également une meilleure prise en compte des réalités locales et un alignement des acteurs publics sur des objectifs partagés. De la même façon un modèle de financement de l'action publique locale ne reposant que sur des appels à projets met les collectivités dans une situation de concurrence stérile.

## UN BESOIN ACCRU DE PÉREQUATION

Enfin, le creusement des disparités territoriales s'accroît et toute réforme d'un modèle de financement des collectivités devra le prendre en compte et se donner comme objectif de les réduire.

Selon le degré de développement urbain ou économique, les ressources seront plus ou moins abondantes, donnant lieu à une géographie très contrastée de la richesse fiscale. Selon la composition du panier fiscal plutôt orienté ménages ou entreprises, la dynamique d'évolution de la ressource dont pourra bénéficier une collectivité peut être bien différente. Surtout la fiscalité historique, souvent figée en dotation crée des situations de rente éloignée de la réalité des besoins des territoires.

La crise sanitaire a mis en lumière le rôle essentiel que jouent les collectivités du bloc local dans la gestion des services de proximité. Cela ne doit-il pas s'accompagner d'une ressource qui épouse la dynamique de développement des territoires associée à des dispositifs de péréquation efficaces? En conclusion, on ne peut que constater



la grande fragilité de la fiscalité locale constamment remaniée, concurrencée aujourd'hui par des impôts nationaux ou des fiscalités émergentes (fiscalité verte par exemple) plus attachées à orienter les comportements qu'à financer la solidarité au sein des territoires. Le besoin d'une réforme de grande ampleur semble s'imposer, experts et simples observateurs concluent le plus souvent dans ce sens. C'est bien à une réflexion d'ensemble concernant le modèle de financement et portant sur l'évolution des ressources et des charges des collectivités qu'il faut s'atteler. Les ajustements multiples visant à lisser certains archaïsmes afin que notre vieux système fiscal et au-delà le modèle de financement des collectivités réponde mieux aux réalités sociales et économiques d'aujourd'hui semblent avoir atteint leurs limites. Alors, peut-on se laisser aller à rêver d'un grand soir de la fiscalité, les

débats actuels autour du projet de loi de finances ne semblent pas, malheureusement, s'orienter dans ce sens. ■

**CLAIRE DELPECH**, responsable pôle finances fiscalité Intercommunalités de France, Membre du groupe de travail Fiscalité et Dotations de l'AFIGESE

(1) La part salaire de la taxe professionnelle a été intégrée à la DGF, la taxe professionnelle a été partiellement remplacée par la CVAE sans pouvoir de taux local, la taxe d'habitation est remplacée par une fraction de TVA...

(2) Il s'agit du coefficient correcteur, qui pour certaines communes excrète leur produit de TFPB.

(3) 2018 la DGF des régions est transformé en fraction de TVA, puis la TH à partir de 2020 et enfin avec la LFI 2023 la CVAE.

**la Gazette**  
des communes • des départements • des régions

## FORMATIONS LE CATALOGUE 2023 EST DISPONIBLE !

Demandez-le sans plus tarder :  
▶ [bit.ly/catalogue\\_gazette\\_2023](https://bit.ly/catalogue_gazette_2023)



Renseignements au 01 79 06 78 53 - [formations@lagazettedescommunes.com](mailto:formations@lagazettedescommunes.com)

[formations.lagazettedescommunes.com](https://formations.lagazettedescommunes.com)

# Crise des finances locales : l'opportunité d'intégrer l'urgence climatique

Chaque crise amène son lot d'expertises sans faire vraiment bouger les lignes. En finances locales, les réformes successives ont par exemple provoqué un gel des indicateurs de richesses. L'introduction d'objectifs de développement durable pourrait être une opportunité pour sortir de l'impasse.

**E**n 2013, dans *Le Monde*, Bruno Latour déclarait «L'apocalypse est notre chance». Cette affirmation sonne aussi juste pour l'écologie que pour notre système financier local. L'impuissance à le réformer provient sans doute de multiples facteurs. L'État, les associations d'élus, les techniciens de tous bords trouveront toujours une responsabilité chez le voisin mais les faits sont cruels. Tout s'écroule, rien ne bouge.

## UN DIAGNOSTIC CONNU DE SOURCES DIFFUSES

Dans sa séance du 6 septembre dernier, le Comité des finances locales a demandé un nouveau gel de l'évolution des indicateurs financiers. La répartition des dotations aux communes de 2023 se réalisera sur la base des données de 2020: année qui précède la dernière réforme fiscale. Pourtant, le Comité avait anticipé. Le 20 juillet 2021, six mois après la réforme, il avait milité pour un potentiel financier et fiscal

élargi ainsi que pour de nouveaux critères de charges. Dix-huit mois après, sur les charges, il propose un ajustement pour la dotation de solidarité rurale en supprimant le critère de la longueur de voirie. Modeste changement au regard des enjeux. Sur les produits, la loi de finances pour 2022 a bien intégré de nouveaux produits de fiscalité indirecte aux indicateurs avec un lissage. Les effets envisagés se sont traduits par une première suspension d'un an pour les communes. Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a connu une application immédiate qui a coûté l'éligibilité à une vingtaine de territoires en 2022. On est loin d'un nouveau système plus équitable. Tout juste les prolégomènes, notion héritée des Grecs pour désigner une longue introduction.

Le second sens de ce terme désigne l'ensemble des notions préliminaires à une science. Là, nous y sommes bien. Il ne manque pas de matière pour ajuster les choses. Chaque réforme financière ou fiscale aboutit sur un rapport parlementaire. Depuis l'analyse du rapport Durieux

après la réforme de la taxe professionnelle, l'usage en reste que trop limité. A titre d'exemple, sur la péréquation horizontale entre les communes, les sénateurs Guéné et Reynal ont produit un bel ouvrage proposant une série de réformes sur le FPIC dont certaines d'entre elles pouvaient corriger les scories du dérèglement des indicateurs. Depuis le 20 octobre 2021, une loi de finances où rien de se passe, puis une autre qui ne retient rien d'essentiel, un petit bricolage qui écorne l'impact de de l'effort fiscal de la péréquation, un lissage plus long des conditions de sortie. Une petite dénaturation du dispositif, pas d'âme pas de sens en plus. En complément de l'abondant travail parlementaire, la Cour des comptes a donné son avis en octobre avec ses propres scénarios de refonte du système décrit comme à bout de souffle. Enfin, d'un point de vue «scientifique», le Comité des finances locales bénéficie désormais d'une officine d'étude dédiée. L'Observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL) produit quantité d'analyses et d'études de grande qualité. Son positionnement lui confère une aura

## La newsletter Culture & Documentation

Cette nouvelle newsletter dédiée aux métiers de la Culture et de la Documentation vous offre un jeudi sur deux l'actualité du secteur, déchiffrée par notre journaliste spécialisée.

la gazette-fr

En tant qu'abonné, vous bénéficiez de l'intégralité de ces contenus.

Pour vous inscrire gratuitement à cette nouvelle newsletter, rendez-vous sur [lagazette.fr](http://lagazette.fr)



d'objectivité peu comparable et la masse d'informations traitées fournit tout ce qu'il faut pour considérer que les bases scientifiques sont là. Le diagnostic de la crise des indicateurs financiers est bien posé par tous.

## LA CRISE DES INDICATEURS PRÉDOMINANTS DE POTENTIEL DE RICHESSE

La logique de péréquation repose sur l'idée d'allouer la ressource prioritairement à ceux qui ont plus de besoin (charges) au regard de ceux qui disposent le moins de capacité à se financer (ressources). Il était donc pertinent que la première saison des publications de l'OFGL s'y intéresse. Le n°7 du «Cap sur» recensait donc les indicateurs déterminant la distribution des ressources de l'État à destination des départements et du secteur communal. La population ressortait comme critère de base pour les 22 dispositifs. Le deuxième critère prépondérant pour 16 cas sur 22 était le potentiel financier, pour les 6 restants, il s'agissait du potentiel fiscal. En creusant plus l'étude, on s'apercevait que l'alliage effort fiscal, potentiel financier et fiscal pèse lourdement dans le calcul des contributions ou des attributions des différents fonds. Il apparaît problématique de constater que la cohérence de ces indicateurs a été mise à mal par une série de mesures.

Au départ, la notion de potentiel est déterminée en appliquant un taux moyen national aux bases d'imposition locale. Les réformes fiscales successives ont transformé ce potentiel en produit. En effet, à mesure que les quatre vieilles s'érodent ou disparaissent, les compensations intègrent les effets taux du passé. Le potentiel est donc de moins en moins potentiel. Cette histoire a débuté à l'orée des années 2000 avec la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, elle n'a cessé de se poursuivre au gré des réformes: la suppression de la taxe professionnelle avec ses impôts économiques sans pouvoir de taux et ses fonds et dotations de garantie, la suppression de la taxe d'habitation avec son coefficient correcteur, la réforme des impôts de production avec son mécanisme

de compensation. En 2018, le potentiel fiscal trois taxes représentait de l'ordre de 63% du potentiel financier des communes. Les données fournies en 2022 pour le calcul de la DGF permettent de projeter cette part à 43% en 2028 au terme de la période de lissage instaurée. Le potentiel des communes s'est massivement «dépotentialisé». Ce taux déjà faible en 2018 s'expliquait par une rupture consécutive à la réforme de la taxe professionnelle. De plus, Le phénomène intercommunal intègre ses facteurs de richesse dans le calcul du potentiel. Certains reversements de l'intercommunalité incorporent le calcul. Ils sont complétés par une répartition partielle de potentiel fiscal intercommunal ramené à l'habitant. A l'arrivée, les communes sont artificiellement enrichies ou appauvries par leur intercommunalité sans aucune cohérence par rapport à une réalité financière du territoire. Les déterminants de cette recette répartie correspondent à l'histoire d'hier traduite par l'attribution de compensation sans prendre en considération les flux redistributifs mis en œuvre par l'intercommunalité. En quoi cette part relève-t-elle d'un potentiel communal?

Un second dérèglement majeur tient dans la sélection originale des facteurs retenus pour déterminer la richesse d'une commune. L'État a élargi les potentiels à des ressources de fiscalités indirectes: produits des jeux, des remontées mécaniques, des enseignes publicitaires des droits de mutation... Pour autant, la vision des ressources demeure restrictive. Pourquoi ne pas inclure les produits de coupe de bois ou des revenus locatifs des logements du domaine privé si discriminant en zone rurale? Que dire des produits de la gestion des déchets TEOM ou REOM, de la taxe dite GEMAPI ou des produits de l'eau et de l'assainissement. Ils ne constituent ni un potentiel de ressources, ni un effort des contribuables. Le summum est atteint avec l'omission du versement mobilité qui finance les transports. Il pèse sur la masse salariale des employeurs de plus de 11 salariés et son taux se module. Il y a donc de vraies disparités d'assiette entre les territoires: une zone de montagne n'a pas les mêmes moyens qu'une vallée industrielle pour développer un réseau de transport à la demande.

Le critère majeur de ressources est bel et bien obsolète. Il s'appuie sur un potentiel qui n'en est plus un. Faut-il conserver un critère de potentiel de richesse? Si c'est le cas, les conséquences excèdent les seuls versements de l'État. Le «Cap sur n°8» de l'OFGL montrait que ces indicateurs irriguent aussi les redistributions locales par les départements et les intercommunalités. Ne serait-il pas plus pertinent de l'abandonner au profit d'un autre système?

## UNE MODERNITÉ À TROUVER DU CÔTÉ DES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le dérèglement du système financier local ouvre la porte à d'autres considérations. Pour paraphraser un autre défunt, la terre brûle mais nous regardons de moins en moins ailleurs. L'agenda 2030 du Sommet des Nations Unies sur le développement durable fournit une «boussole» que les collectivités s'approprient de plus en plus. Les 17 objectifs de développement durable (ODD) ne sont plus l'apanage des seuls partis écologistes ou des grandes métropoles. Dans les villes moyennes de Niort à l'Agglomération de Valence-Romans, ce prisme s'assimile localement. Les expériences et innovations se multiplient à toutes les échelles. Les ODD dépassent les seuls axes des projets de territoire, ils se transforment en outil d'évaluation.

Il reste à l'État de les incorporer dans sa matrice en reconstruction. Deux axes semblent se dessiner: l'un sur les critères redistributifs pour se substituer aux critères de ressources et de charges d'hier, l'autre dans la reconstruction d'une relation fiscale avec le citoyen basée sur une nouvelle éthique.

## CRÉER UN SYSTÈME DE BONUS / MALUS DANS LA RÉPARTITION DES FONDS D'ÉTAT

En quarante ans de décentralisation, les systèmes se sont empilés: des péréquations diversifiées, des systèmes étranges ☹️

●○ et complexes, des dotations forfaitaires qui n'ont plus rien de forfaitaire, des fonds de garantie, des dotations de compensation qui ne compensent plus, des compensations d'impôt économiques plus dynamiques les dotations de compensation d'autres impôts... un système illisible. Une fusion des mécanismes permettrait un large toilettage.

En regroupant l'ensemble des mécanismes y compris ceux qui dérèglent la fiscalité, on pourrait probablement dégager une part fixe et une part variable. La part fixe reconstituerait effectivement une part forfaitaire sorte de «fonds socle». La part variable pourrait être négative et constituer in fine un prélèvement comme c'est déjà le cas dans certains territoires où les prélèvements excèdent largement les dotations d'État, fonds et compensation de toutes sortes.

Cette part variable pourrait fonctionner dans un système de bonus / malus assis non plus sur des critères de ressources et de charges mais sur l'implication des collectivités à poursuivre les objectifs de développement durable. Emprunt des ODD, la théorie de la Donut economy souligne l'importance des dimensions environnementales et sociales. Les indicateurs sont nombreux et disponibles un peu partout comme en témoigne l'abondance des données désormais accessibles en ligne.

Pour les critères environnementaux, on pense spontanément à la densité du patrimoine arboré, la facture énergétique ou le volume moyen de surface artificialisée, la production d'énergie renouvelable sur le territoire. Pour les indicateurs sociaux, il existe notamment le niveau d'emploi, la vacance de longue durée des logements, l'implantation de services de santé... Pour qu'il soit équitable, ce mécanisme de bonus / malus pourrait s'appuyer sur des évolutions moyennes à trois ou cinq ans.

Pour être efficace, l'intégration des ODD mériterait également d'irriguer un système fiscal lui aussi souvent décrit comme à bout de souffle.

## INVENTER UN COMPLÉMENT FISCAL LOCAL DANS LA LOGIQUE DU NUDGE

Le mouvement paradoxal de simplification / opacification conduit à ce qu'une part croissante des ressources provienne d'impôts indirects voire de quote-part d'impôts nationaux. La fiscalité directe avec pouvoir de taux concerne le secteur communal. Cette clarification s'opacifie quand on observe le détail des modalités de calcul désormais à l'œuvre. D'une part, les communes ne perçoivent pas un produit qui correspond à l'assiette de l'impôt multiplié par le taux voté. Le transfert de la taxe foncière du département s'est accompagné d'un coefficient correcteur. Le prix payé par le contribuable est décorrélié du produit perçu par la collectivité. D'autre part, la révision des valeurs locatives des locaux professionnels ajoute une dose de complexité qui préfigure peut-être celle des locaux d'habitation. La réforme initiale introduit un triple mécanisme de correction entre l'impôt juste estimé et celui payé : planchonnement, lissage et coefficient de neutralisation.

Le lien entre collectivité et contribuable apparaît donc à reconstruire. Dans cette perspective, la théorie du nudge pourrait servir de base à un autre système de pénalisation / récompense. Littéralement, ce nudge se traduit par un «coup de coude» fiscal pour inciter à la modification des comportements. Il en existe un : la taxe sur les enseignes et de la publicité extérieure (TLPE dans sa terminologie juridique), rare impôt où le contribuable maîtrise aisément l'assiette d'imposition. Pour les collectivités, elle confère un revenu supplémentaire immédiat lors de son instauration mais des rendements dégressifs puisqu'elle pousse à la vertu.

Ce concept redonne des leviers pour imaginer un complément aux actuels impôts locaux. Les retouches récentes de la taxe d'aménagement vont dans ce sens. Un parking souterrain est plus favorable qu'un stationnement de surface plus lourdement pénalisé. On peut aller plus loin avec la taxe d'aménagement en lui octroyant un système de bonus / malus. Il pourrait porter sur la densité des espaces verts

dans les opérations d'aménagement. Une contribution peut se moduler en fonction de l'éloignement des centres. Pour plus d'efficacité, cette taxe pourrait également s'universaliser en portant sur l'occupant et non plus sur l'aménageur. En faisant courir cette taxe d'occupation sur les premières années, elle pénaliserait l'aménagement peu vertueux. Les habitants auraient alors intérêt à réinvestir l'ancien plutôt que de consommer de nouveaux espaces.

En parallèle, de nouvelles taxes redistributives pourraient être envisagées. Une taxation des ménages en fonction de la densité et du parc automobile des foyers. Les catégorisations en Crit'Air existent et permettent d'introduire une telle fiscalité. Le bout du nudge serait l'introduction d'un crédit d'impôt local pour les foyers non-proprétaires de véhicule. Dans le même ordre d'idée, il existe aujourd'hui des systèmes de tarification de l'eau et de l'assainissement avec une pénalisation des gros consommateurs. Une fiscalité partiellement redistributive serait vraisemblablement plus efficace : après la facture, les trop gros consommateurs devraient s'acquitter d'une surtaxe finançant la désartificialisation des sols quand les consommateurs vertueux bénéficieraient d'un crédit d'impôt local. Ce mécanisme pourrait également se tenir sur l'énergie à un niveau départemental ou régional.

Ces évolutions envisagées résonnent avec une autre citation de Bruno Latour : «Prosperer, c'est un terme admirable qui ne doit pas être réduit à un sens de développement absurde comme on essaye de nous le vendre». A cela, trouvons le juste prix pour laisser prospérer un développement compatible avec une forme de responsabilité sociale et environnementale des territoires. Elle se transforme en un acronyme RESET bien adapté aux réformes nécessaires au financement des collectivités locales. ■

**PIERRE-MATTHIEU TERRIEN,**  
directeur des finances mutualisé  
Ville de Romans / Communauté  
d'agglomération / Ville de Valence



# Réduire l'empreinte carbone d'une direction des finances ? Départager les banques sur des critères écologiques

L'argent prêté par les banques ne peut plus être considéré comme sans impact pour l'environnement. Ce principe défini par l'accord de Paris sur le climat en 2015 impose une nouvelle comptabilité de la dépense, en partant du choix des banques en matière de transition écologique.

**P**ar leur activité, les banques facilitent ou vont à l'encontre de la transition écologique. C'est contre cela que l'accord de Paris sur le Climat de 2015 stipule l'objectif de rendre «les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques».

Depuis 2019, la communauté d'agglomération puis la Ville de Bourg-en-Bresse ont développé une budgétisation environnementale de l'ensemble de leurs dépenses. Le sujet de la classification des dépenses liées aux emprunts (intérêts et capital) s'est alors posée.

Une première réponse pouvait être de les considérer comme sans impact pour l'environnement, l'argent est rendu à la banque sans affectation précise. Une deuxième analyse pouvait être de classer la dépense selon le projet financé par l'emprunt. Or, cela revient à compter deux fois le même euro, lors de son investissement, puis lors de son amortissement.

La solution retenue par les deux collectivités a été de s'interroger sur l'usage par la banque de la somme qui lui est reversée et donc par extension de son origine. Naturellement, il ne s'agit pas de tracer chaque euro, mais plutôt de regarder globalement les choix de la banque en matière de transition écologique, d'en revenir à l'accord de Paris: la banque accompagne-t-elle la transition vers une société durable? la banque se retire-t-elle des secteurs fossiles? La traduction politique de cette réflexion est la mise en cohérence des choix d'emprunts de Bourg-en-Bresse et Grand Bourg Agglomération, avec leur orientation de transition écologique. La mise en œuvre concrète est le choix des offres bancaires

à 50% sur le critère prix et à 50% sur le critère impacts écologiques de la banque sur la base d'un questionnaire coconstruit avec les dix partenaires bancaires de la Ville et de l'agglomération.

Les objectifs opérationnels de ce projet ont été de:

- Réduire l'empreinte carbone des emprunts souscrits;
- Relayer aux banques l'intérêt des collectivités pour leurs stratégies environnementales;
- Renforcer les liens entre les collectivités et ses partenaires bancaires;
- Assurer la fiabilité de la collecte d'information et la facilité de son analyse;
- Acquérir pour les agents de la direction des finances une culture en finance durable.

Le portage politique a été assuré par le Vice-président et le Maire-adjoint aux finances en tant que prolongement de la démarche de budgétisation environnementale des deux collectivités amorcée en 2019. Ils ont pris la décision après un premier emprunt éthique auprès de la NEF en 2020, de coconstruire un questionnaire pour mieux connaître et comparer les activités environnementales des banques. Après plusieurs mois d'acculturation à ces sujets de trois agents de la Direction des finances (lecture d'articles, de rapport et de notes), ils ont retenu quatre champs de questionnements:

- Que financent les prêts de la banque?
  - Dans quels secteurs investit la banque?
  - Quels services financiers la banque propose-t-elle?
  - Qui finance et qui gouverne la banque?
- Ces quatre champs sont autant de façons pour la banque de contribuer ou non à la transition écologique.

## Votre collectivité veut en savoir plus?

- L'ONG Reclaim Finance et plusieurs collectivités mettent en commun leurs expériences et proposent un guide à destination des collectivités qui voudraient rejoindre le mouvement: <https://change-de-banque.org/collectivites/>
- La démarche de la Ville et de la CA de Bourg-en-Bresse en détail: <https://www.grandbourg.fr/3025-des-emprunts-ecologiques.htm>

L'année 2021 a été l'occasion de rencontres bilatérales avec chacune des dix banques partenaires des deux collectivités pour formaliser des questions sur ces sujets. A la rentrée 2021, un travail en itération avec elles s'est poursuivi à partir d'un projet de questionnaire issu de ces échanges. L'ONG spécialisée Reclaim Finance a également apporté son expertise en donnant son avis sur la fiabilité du questionnaire.

Les élus ont validé l'incorporation du questionnaire au cahier des charges d'emprunts des deux collectivités pour 2021 et retenant un positionnement politique fort de valorisation équivalente des critères prix et écologie.

Ils se sont tenus à cette ambition en retenant les offres en commun sur la base de cette pondération, conduisant à sélectionner les offres les mieux-disantes. La crédibilité auprès des partenaires bancaires est intimement lié à cet engagement de la collectivité. En 2021, cela s'est traduit par le choix de taux supérieurs de 0,1 à 0,4% aux moins-disants. Un autre critère de réussite du projet est à souligner: toutes les ☞●

●○○ banques consultées ont rempli le questionnaire.

La démarche est maintenue sur 2022. Toutes les banques ont été rencontrées à nouveau pour évaluer l'expérience 2021 et préparer le questionnaire 2022. Celui-ci, sans bouleverser le précédent, intègre leurs remarques et consolide certains champs, comme la partie sur les engagements de sortie des énergies fossiles. Les allers retours ont permis d'articuler les vocabulaires et données bancaires aux objectifs des collectivités pour rendre le questionnaire le plus fiable possible.

Du point de vue des deux collectivités, la démarche est considérée comme une réussite, elles sont désormais conscientes de leur empreinte carbone, elles donnent du sens à leur recherche de financements et les agents mobilisés ont acquis des connaissances atypiques en finance durable.

Pour les banques, le message de l'atten-

tion vigilante portée par les collectivités est passé. Ces dernières en mesurent les coûts pour les banques: coûts liés au temps passé à co-construire le questionnaire et à le remplir, ce qui a souvent mobilisé de manière transversale et multiniveaux: services commerciaux, financiers, RSE, à la fois de l'agence régionale et du niveau groupe. Mais surtout coûts du changement de modèle puisqu'une banque qui prend des engagements forts à l'encontre des énergies fossile se coupe d'un secteur très rentable.

Dans un contexte de remontée des taux, l'éternel arbitrage par les collectivités entre le court et le long terme revient: moins disant financier ou mieux disant climatique. Soutenabilité financière ou soutenabilité écologique. 50/50? ■

**ADRIEN AUDIRAC**, Directeur mutualisé des finances de Grand Bourg Agglomération et de la Ville de Bourg-en-Bresse

## #ZEROCARBONE #ZERONUISANCE #ZEROEMISSION

Le rendez-vous des mobilités décarbonées

AU GRAND PALAIS ÉPHÉMÈRE À PARIS DU 5 AU 7 AVRIL 2023

DRIVE TO  
zero

Participez à l'accélération  
du déploiement de  
la mobilité bas carbone !

Le rassemblement des

- ▶ politiques,
- ▶ décideurs territoriaux,
- ▶ leaders d'opinion
- ▶ et industriels engagés

pour une mobilité bas carbone,  
pour tous, sur tous les territoires.

drivetozero@infopro-digital.com  
www.drivetozero.fr

**infoprodigital**

Avec le soutien de :

**MOBILIAN**  
Les entreprises de la mobilité

**ORICO**  
Mobilités  
Compétences en mouvement



Je m'inscris gratuitement

pour rencontrer les acteurs clés de la  
mobilité décarbonée

→ [www.event.drivetozero.fr](http://www.event.drivetozero.fr)

### ZONE D'EXPO

150 participants présentant  
leurs solutions

### PROGRAMME

50 tables rondes & ateliers  
présentant les enjeux clés,  
pistes et solutions

### TEMPS FORTS

- Prix de l'Innovation,
- Rdv d'affaires
- Mobility Meetings,
- Grande soirée, ...

# L'emprunt dans le modèle de financement des collectivités

**Inflation oblige, les collectivités vont être confrontées à une hausse de leurs dépenses, partiellement compensée par l'Etat. Le groupe de travail dette de l'Afigese passe en revue les principaux types d'emprunts aux collectivités pour leur permettre de maintenir leur programme d'investissement.**

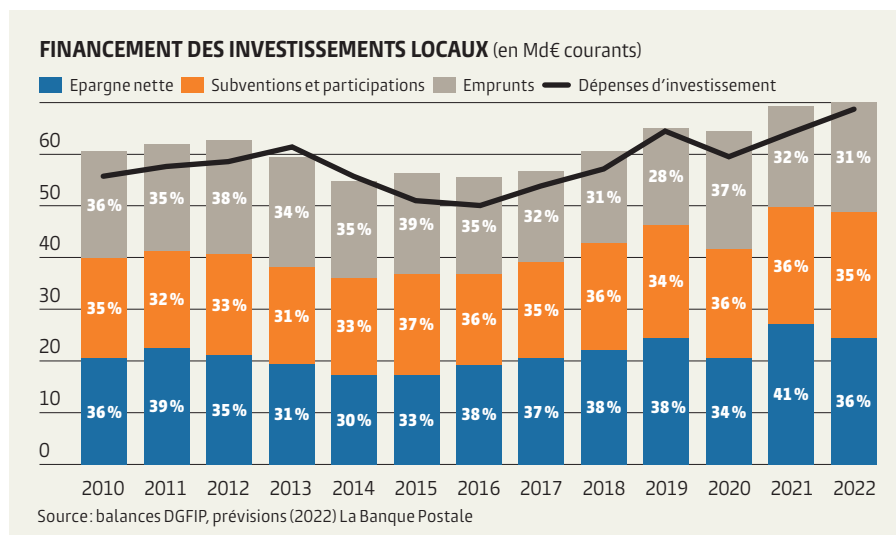
**D**ans un récent communiqué, l'AMF annonce qu'il s'agisse des communes, des départements ou des régions, tous les échelons de collectivités locales sont confrontés à une hausse inédite de leurs coûts de fonctionnement, tirés par la hausse des prix de l'énergie, des carburants ou encore des denrées alimentaires. Quel que soit l'échelon de collectivités concernées, la fiscalité locale et les transferts financiers de l'État resteront, en 2023, inférieurs aux prévisions de l'inflation, majorés par de nouvelles pertes de recettes au projet de loi de finances de 2023.

Cette hausse non compensée des dépenses de fonctionnement expose les collectivités à une baisse préoccupante de leur capacité d'autofinancement. Dans ce contexte, l'année 2023 peut amener une chute historique de leurs capacités d'investissements, dont les conséquences sur les entreprises, dans des secteurs aussi sensibles que le bâtiment, les travaux publics et la commande publique en général, s'ajouteraient à une situation déjà très tendue pour le tissu économique local.

Paradoxalement, dans le même période, les besoins en investissements vont probablement continuer de progresser dans le cadre de la contribution à la stratégie nationale bas carbone.

En effet, la mobilisation essentielle des collectivités permet notamment d'assurer le maintien du patrimoine, le développement de nouveaux projets, la modernisation des services et constitue un élément essentiel de dynamisme pour tous les acteurs économiques des territoires.

Comme l'illustre la note de conjoncture 2022 sur les finances locales, publiée par la Banque Postale, l'emprunt participe pour un tiers environ au financement des investissements nouveaux (considérant



que l'épargne couvre le remboursement des emprunts antérieurs). Voir le graphique ci-dessus.

Ce sont ainsi 20,7 milliards d'euros de nouveaux emprunts qui ont été mobilisés en 2021, pour 18,1 milliards d'euros de remboursement.

Cet article, co-écrit par des membres du groupe de travail dette de l'AFIGESE, s'attache à rappeler les principaux types d'emprunts à la disposition des collectivités.

## FINANCEMENT BANCAIRE

### Financements bancaires « classiques »

Le financement bancaire « classique » consiste en la mobilisation chaque année d'emprunts permettant d'équilibrer le compte administratif de la collectivité (en visant généralement un excédent raison-

nable, qui constitue le fonds de roulement ou résultat de clôture de l'année).

Les collectivités s'adressent alors aux banques, privées, publiques, ou à statut particulier comme l'Agence France Locale (AFL). En effet, l'AFL présente un intérêt particulier pour les collectivités en raison de sa structure « 100% publique » et d'un fonctionnement sécurisant pour les finances des collectivités.

Les emprunts sont accordés en fonction de la stratégie de la banque envers le secteur public, du contexte de marché, de la santé financière de la collectivité.

Cependant il ne faut pas oublier que les collectivités locales françaises s'inscrivent dans un cadre financier reconnu comme stable et solide, et que le remboursement de la dette constitue une dépense obligatoire. Les prêts aux collectivités territoriales sont donc, sauf exceptions, considérés comme peu risqués par les banques qui peuvent proposer des instruments souples, avec des remboursements échelonnés ☺●

●○○ sur la durée de l'emprunt (amortissables par opposition à «in fine»), avec éventuellement des phases de mobilisation sur plusieurs années, et des conditions de tirage réactives.

De plus, les collectivités veillent autant que possible à diversifier leurs expositions dans différents groupes bancaires qui en fonction de leurs stratégies d'investissement (ou en fonction des liquidités sur les marchés) interviennent massivement auprès des prêts aux collectivités.

Des prêts peuvent être réservés à certaines compétences (transition énergétique ou justice sociale), voire bonifiés en fonction de leur destination, contre un reporting généralement simplifié.

Les emprunts souscrits peuvent être à taux fixe ou à taux variables, voire faire l'objet d'instruments de couverture permettant de modifier les conditions de l'emprunt d'origine.

Dans le contexte inflationniste de ces derniers mois, une nouvelle problématique s'est posée aux collectivités locales. Les propositions des banques sont plafonnées par le taux d'usure calculé par la Banque de France(2). Avec la forte augmentation des taux d'intérêt, les taux 2022 se sont retrouvés inférieurs aux taux du marché.

En effet, lors des consultations bancaires pour souscrire à de nouveaux prêts 2022, plusieurs banques se sont vues dans l'incapacité de soumettre des propositions à taux fixe. La seule alternative était de recourir à des offres à taux variable ou à taux fixe à phase (sur des maturités moyenne de 5 à 7 ans). Sachant qu'une partie importante du stock de dette est à taux fixe, les collectivités ont de la marge pour diversifier leurs encours avec des emprunts à taux variable sans s'exposer aux risques de taux de manière incontrôlable. Les stratégies de couverture de taux variables pourraient faire leur retour après une décennie de taux fixes imbattables.

## Financement de projets avec BEI, CEB et CDC

La Banque Européenne d'Investissement (BEI), la banque du Conseil de l'Europe (CEB) ou la Banque des Territoire (BDT – ex Caisse des Dépôts et Consignations) (3) proposent des financements par projets aux

collectivités. De nombreux critères doivent être respectés pour assurer l'éligibilité de ces financements. Les avantages en termes de maturités, conditions de financements, phases de mobilisations adaptées à l'avancement des projets constituent une flexibilité importante comparativement aux prêts bancaires «classiques». Cependant, la taille du projet pourra représenter un obstacle pour les collectivités plus petites. Une taille critique pour l'intervention de la banque sera donc un élément déterminant pour accéder aux financements BEI et CEB. Pour ces trois financeurs, le prêt ne pourra excéder 50% du coût du projet et le financement pourra être mobilisable sur une période de 5 ans. La transition écologique comme les impacts en termes de justice sociale font partie des critères pouvant être demandés pour être éligibles à ces financements. Depuis quelques années, la BDT propose également des prêts à taux fixes via des fonds BEI à des conditions très favorables par rapport aux conditions sur livret A.

Les petites collectivités ou de taille intermédiaire peuvent accéder à des enveloppes BEI distribuées par certaines banques de la place.

## Prêt à impact pour évoquer les prêts indexés à la RSE (4) des collectivités

Ces dernières années les banques ont diversifié leurs offres de prêts bancaires 'verts ou vertueux', avec notamment l'introduction du prêt à impact aux collectivités locales, longtemps réservé aux grandes entreprises. Arkéa Banque fut la première à lancer son prêt PACT (5) en 2020. La Caisse d'Epargne (6) et la Société Générale (7) ont récemment proposé des offres équivalentes.

Ce type de prêt permet d'utiliser le levier de l'endettement pour valoriser la stratégie RSE des entités, et leur engagement dans une démarche de progrès. Contrairement à des prêts verts bancaires «classiques», ils ne sont pas assortis de conditions spécifiques d'utilisation des fonds.

Une évaluation extra-financière indépendante réalisée par une agence partenaire de la banque est prévue dans le cadre du prêt à impact. Le coût de cette analyse est retranscrit dans les frais de dossier

initiaux qui sont plus élevés qu'un prêt bancaire classique. En contrepartie, une bonification du taux d'intérêt du prêt est possible si l'entité améliore ses performances environnementales, sociales et de gouvernance (ESG) selon des critères prédéfinis et établis entre l'agence extra-financière et la banque. Le taux ne peut être que bonifié ou rester stable par rapport au niveau initialement contractualisé.

Les axes d'analyse considèrent principalement des critères Environnementaux, Sociaux, de Gouvernance et les relations avec les parties prenantes externes. L'agence intègre également dans l'évaluation une revue des controverses (rumeurs, procès... qui ont pu concerner l'entité analysée par l'agence).

Le rapport extra-financier, remis à la collectivité, permet entre autres de disposer d'éléments de comparaison et d'axes de progrès, et d'une évaluation externe indépendante traduite à travers une note. Ceci permet ainsi d'inscrire la collectivité dans une démarche de financement vertueux et d'entamer un dialogue RSE dans la collectivité.

Du point de vue des banques, il y a aussi un intérêt à travailler sur la stratégie RSE de leurs clients (privés/publics). Cela leur permet aussi de mettre en œuvre leur propre stratégie de développement durable et de traduire leurs engagements.

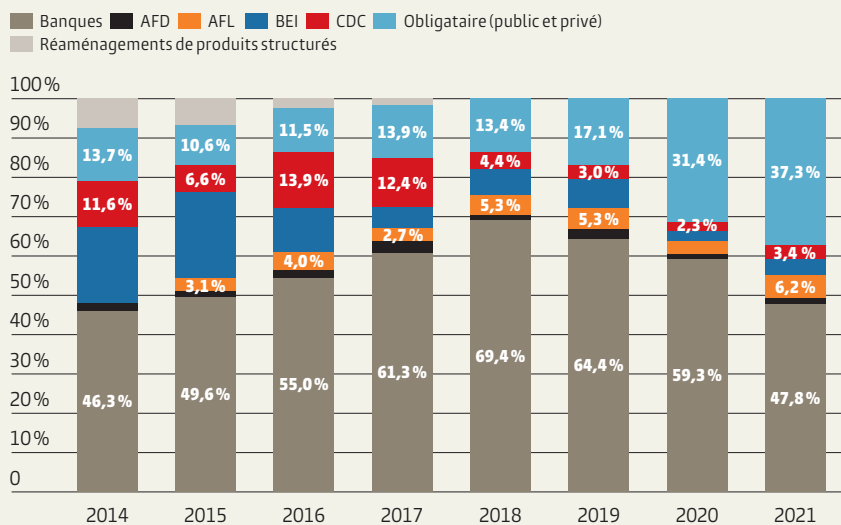
## FINANCEMENT OBLIGATAIRE

Les collectivités peuvent avoir recours aux financements désintermediés (8)(9).

Cette tendance s'est amplifiée ces dernières années, notamment à la suite du crédit crunch (crise du crédit) qu'ont connu les collectivités au début des années 2010. Les volumes émis en obligations par les collectivités, ont en effet enregistré une nette progression passant de 700 millions d'euros en 2011 à plus de 5,5 milliards d'euros en 2021, selon l'observatoire Finance Active. Les financements obligataires représentaient 37% des nouveaux financements 2021 contractés par des collectivités locales, sur le panel (10) étudié par Finance Active contre 13% en 2014. Voir le graphique page suivante.



## ÉVOLUTION DES SOURCES DE FINANCEMENT PAR TYPES DE PRÊTEURS (en % du montant)



Source : Observatoire de la dette - Finance Active Mars 2022

Si le financement par des obligations progresse chez les collectivités territoriales (et notamment celles qui ont les besoins de financement les plus importants) c'est qu'il présente plusieurs avantages.

### Avantages des émissions obligataires

Ce mode de financement permet à la collectivité émettrice d'obtenir une plus grande diversification des prêteurs, et ainsi d'accroître sa liquidité et sécuriser ses financements. Dès lors, cette plus grande profondeur de marché permet d'optimiser le coût de financement, qui sera généralement plus compétitif que celui proposé par un établissement bancaire.

En 2021, les émissions des collectivités du panel d'étude de Finance Active ont été réalisées à un taux moyen de 0,46% sur une durée moyenne de 13,5 ans (in fine) et le taux maximum était ressorti à 1,17%, soit un niveau bien inférieur à celui de 1,81% constaté sur les prêts bancaires à maturités équivalentes.

Le financement obligataire est plus avantageux que le financement bancaire sur les aspects financiers. Deux exemples récents illustrent ces caractéristiques différentes entre les conditions de financement obligataires et les conditions de prêts bancaires. Pendant l'ère des taux négatifs il

était possible d'emprunter sur les marchés financiers à taux négatif, ce qui n'était pas possible par l'intermédiaire des banques. Plus récemment avec les contraintes liées au taux d'usure, beaucoup de banques se sont trouvées dès le deuxième trimestre 2022 dans l'incapacité de proposer des taux fixes pour certaines maturités alors que sur les marchés financiers cette contrainte du taux d'usure ne prévaut pas et donc ne vient pas limiter les possibilités d'offres. Si le marché obligataire propose dans la plupart des cas des conditions financières plus attractives, l'opportunité d'y recourir est à mettre en regard avec les coûts nécessaires pour y accéder et les étapes en amont pour réaliser des émissions obligataires: notation financière, conseil juridique et arrangeur pour la rédaction des documents contractuels, le programme EMTN et/ou du prospectus. Plusieurs types d'obligations existent sous différentes formes juridiques. Leur mise en place suit des processus très standardisés.

### Émissions sous-programme noté / standalone

L'accès au marché obligataire peut se faire en émettant des obligations au sein d'un programme EMTN (Euro Medium Term Notes) ou par une émission directe pon-

ctuelle 'standalone'. S'il est envisagé un recours régulier au marché obligataire, il est plus opportun de mettre en place un programme EMTN. Le programme EMTN est un document-cadre, juridique et public, permettant ensuite aux émetteurs d'effectuer plusieurs émissions soumises à un plafond établi sur plusieurs années. Il offre ainsi de la souplesse et de la rapidité pour exécuter une opération financière. Une fois que ce document cadre est établi, seule une documentation simplifiée à chaque nouvelle émission devra être réalisée.

Les émissions appelées 'standalone' sont des émissions émises ponctuellement hors d'un programme EMTN. Elles doivent disposer d'un prospectus qui leur est propre, réalisé pour chaque émission. C'est un format généralement utilisé pour des émissions de plus petits formats et peu récurrentes.

Dans les deux cas un prospectus est rédigé. Il présente les caractéristiques de la collectivité (activité, situation financière, risques de l'émetteur...) et de l'émission. Le visa du prospectus de l'AMF (Autorité des Marchés Financiers) n'est plus obligatoire depuis 2019 pour les collectivités territoriales (régions, communes, départements) mais il demeure toujours requis pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Quel que soit le cadre d'émission choisi, les étapes de mise en place d'une obligation, hors notation financière de l'émetteur, font appel à un ensemble d'intervenants: l'arrangeur qui va accompagner l'émetteur dans la rédaction du programme et du prospectus, le conseil juridique qui accompagnera et rédigera les aspects juridiques du programme, les placeurs qui proposeront l'émission aux investisseurs et l'agent payeur responsable de l'exactitude du montant de l'émission au regard des instructions de l'émetteur et qui assure le service financier de l'émission.

L'émission obligataire peut être publique, c'est-à-dire placée auprès d'une pluralité d'investisseurs ou privée, dans ce cas seul un nombre limité d'investisseurs apporteront les fonds. Ces dernières années la taille minimum pour pouvoir émettre s'est fortement réduite. Si avant 2010, plusieurs dizaines de millions d'euros étaient nécessaires pour émettre à des conditions

●○○ financières intéressantes, la taille minimale du ticket peut être considérée aujourd'hui autour de 5 M€ pour des placements privés.

## Émergence des émissions vertes, sociales et durables

Les émissions obligataires pour les collectivités ont augmenté en volume mais également en qualité ou sophistication ces dernières années. Les préoccupations environnementales et sociétales de plus en plus prégnantes combinées à une prise de conscience plus généralisée des acteurs économiques ont conduit à l'augmentation du recours aux obligations durables (11) également par les collectivités.

Ces obligations durables sont réalisées pour financer exclusivement des investissements ayant un impact ESG positif. Dans ce cas, les fonds reçus par l'émetteur doivent être utilisés pour financer des projets dits verts/sociaux ou durables qui auront été identifiés.

Plusieurs étapes et documents doivent être établis pour pouvoir émettre ce type d'obligations pour des financements à caractère vertueux (12).

Quel que soit le type de financement bancaire ou obligataire, on constate que les dimensions ISR (Investissement Social et Responsable) et ESG sont de plus en plus intégrées, soit en fléchant l'utilisation des fonds, soit en faisant varier le taux selon l'atteinte d'objectifs environnementaux, sociaux et de gouvernance. Les obligations durables sont un moyen de concilier des enjeux financiers et de développement

durable, en constituant un véritable levier de la finance au service de la transition énergétique.

## AUTRES TYPES DE FINANCEMENTS

### Financement participatif

#### Définition

Le financement participatif, aussi appelé «crowdfunding», est une source de financement méconnue des collectivités (13). C'est un outil de collecte de fonds opéré via une plateforme internet permettant à un ensemble de contributeurs de choisir collectivement de financer directement et de manière traçable des projets identifiés. Le recours des collectivités à cet outil reste marginal et pourrait connaître un essor important avec la remontée des taux et les contraintes rencontrées sur le taux d'usure mais également avec la volonté des élus d'associer les citoyens dans les politiques publiques des collectivités. Le financement participatif est avant tout un outil marketing pour financer et fédérer des citoyens autour d'un projet ou d'une politique publique d'une collectivité. La communication autour du projet est une condition de réussite pour la collectivité.

#### Réglementation

Le recours au financement participatif est encadré par le Code Générale des Collectivités Territoriales par l'article L.1611-7-1(14).

Ce dispositif juridique est complété par la loi DDADUE du 8 octobre 2021 qui ouvre le droit aux personnes morales de prêter aux collectivités dans le cadre d'un projet de financement participatif. À noter que les personnes morales peuvent être de droit public ou de droit privé. Le point II de l'article 48 (15) de cette même loi autorise l'expérimentation du recours au financement participatif obligataire. En amont d'une campagne de financement participatif, la collectivité doit faire adopter, par projet délibératif à ses élus, une convention autorisant une plateforme à collecter des fonds pour son propre compte. Lors de la rédaction de cette convention, le comptable public doit être consulté et donner son accord.

### Le financement participatif peut prendre différentes formes

Les deux plus connues sont le don et le prêt. La troisième possibilité offerte est l'investissement sous forme de prise de participation de capital par la souscription de titre (actions cotées, actions non cotées ou royalties). Cette dernière solution n'est pas investiguée par les collectivités.

#### - Le don

Le don proposé par les citoyens peut être sans contrepartie excepté la déduction fiscale à laquelle les donateurs peuvent prétendre. Il peut être récompensé d'une contrepartie symbolique (paniers repas, entrée gratuite, invitation, souvenir...) éventuellement en fonction de son montant.

## La newsletter Juridique

«La Gazette des communes» s'enrichit d'une newsletter dédiée à l'**actualité juridique des territoriaux**. Vous y retrouvez, tous les jeudis, les textes publiés, les réponses ministérielles, les jurisprudences essentielles et des décryptages d'actualité.



En tant qu'abonné, vous bénéficiez de l'intégralité de ces contenus.

Pour vous inscrire gratuitement à cette nouvelle newsletter, rendez-vous sur [lagazette.fr](http://lagazette.fr)



## - Le prêt (16)

Le prêt peut prendre la forme d'un prêt rémunéré ou non. Le citoyen retrouvera le capital prêté à la collectivité et les intérêts en fonction du tableau d'amortissement prévu au projet de financement participatif. Plus le rendement du prêt sera attractif en fonction des conditions de marché au lancement du projet (exemple: rémunération supérieure au livret A), plus il sera susceptible de rencontrer une large adhésion. Par ailleurs le prêt peut être sous forme d'obligation. La collectivité peut émettre un titre de créance auprès d'un prêteur investisseur partenaire du monde mutualiste. La rémunération de la transaction sera fonction des conditions de marché mais également de la solidité financière de la collectivité emprunteuse.

## Avances remboursables de l'État

L'État peut être amené à mettre en place un autre mécanisme pour certains sujets spécifiques, afin de contribuer au financement des investissements publics locaux: une avance remboursable de l'État, généralement sans frais financiers (17).

Ainsi, en 2020, suite à la baisse drastique des recettes apportées par la taxe du « Versement Mobilité », l'État est intervenu auprès des Autorités Organisatrices de la Mobilité (AOM), en compensation, via des avances remboursables. Hors Ile De

France Mobilité, l'enveloppe d'avances a représenté près de 750 millions d'euros allouées par l'État.

Par exemple et par le même dispositif d'avance, l'État a inscrit, dans la loi de finances 2022, un milliard d'euros d'autorisations d'engagement composés de 256 millions d'euros de subventions et 744 millions d'euros d'avances remboursables, à taux nul pour le financement de quinze projets de mobilité sur le territoire de la Métropole Aix-Marseille-Provence (18).

En contrepartie, un Groupement d'Intérêt Public (19) (GIP), a été créé au 1<sup>er</sup> janvier 2022, associant l'État, la Métropole en lien avec le Conseil régional, le Conseil départemental, les six communes principalement concernées, les représentants du monde économique et des usagers, afin de veiller à la bonne affectation des crédits sur les opérations identifiées comme prioritaires. Ce GIP est présidé par la Métropole qui réalise les investissements.

## CONCLUSION

Ainsi, les collectivités disposent de plusieurs instruments de financement qu'elles peuvent arbitrer en fonction du coût, de la philosophie d'investissement. Les financements « classique », de marché ou ISR/ESG/RSE, dans une logique d'optimisation et de

maîtrise des dépenses publiques, peuvent constituer des réponses à des préoccupations environnementales et sociétales de plus en plus prégnantes. Certains fonds affectés et bonifiés impliquent une logique de financement de projet, de reporting, qui s'approche du travail à mener pour solliciter des subventions ou participer à des appels à projet.

Et malgré le contexte d'inflation, et les anticipés de taux, les collectivités vont continuer à s'endetter fortement pour assurer le financement de leur dépenses d'investissements publics. Comment l'État réagira face à cette impasse qui marquera durablement la santé financière des collectivités locales. Surtout qu'une nouvelle mouture de contractualisation (ex contrat de Cahors) avec l'État est en préparation, synonyme de plus de freins aux dépenses des collectivités locales. ■

**BERTRAND MANIN**, directeur adjoint dettes et recettes externes de la métropole du Grand Lyon

**JIHANE FRAYGUI**, cheffe de service dettes de la métropole d'Aix Marseille Provence

**ROMAIN JANHSEN**, chef de service dette et pilotage financier de la ville et métropole de Toulouse

**AURÉLIE RIBEIRO**, responsable financements et notations financière de la ville et métropole de Toulouse

(1) <https://www.amf.asso.fr/documents-territoires-unis-alerte-sur-risque-dune-chute-historique-linvestissement-public/41472>

(2) <https://www.banque-france.fr/statistiques/taux-et-cours/taux-dusage>

(3) <https://www.lagazettedescommunes.com/832838/bei-nous-pouvons-encore-proposer-des-taux-en-dessous-de-lusure/>

(4) <https://www.banquedesterritoires.fr/financement-pret-long-terme-collectivites>

(5) <https://coebank.org/fr/project-financing/how-access-ceb-financing/>

(6) RSE: responsabilité sociétale des entreprises est définie par la commission européenne comme l'intégration volontaire par les entreprises de préoccupations sociales et environnementales à leurs activités commerciales et leurs relations avec les parties prenantes. En d'autres termes, la RSE c'est la contribution des entreprises aux enjeux du développement durable. Une entreprise qui pratique la RSE va donc chercher à avoir un impact positif sur la société tout en étant économiquement viable. Qu'est-ce que la responsabilité sociétale des entreprises (RSE)? | economie.gouv.fr

(7) <https://site.arkea-banque-ei.com/arkea-pact/>

(8) <https://www.caisse-epargne.fr/secteur-public-logement-social/secteur-public/pret-a-impact-collectivites-locales/>

(9) <https://economiepublique.societegenerale.fr/rse/pret-impact-positif>

(10) Financements désintermédiés: relation directe de l'emprunteur avec l'apporteur de capitaux, le prêteur, sans passer par une banque intermédiaire.

(11) Les financements type Schuldschein et Namensschuldverschreibungen (NSV) ne sont pas détaillés dans cet article. Ce sont des financements semi-obligataires de droit allemand.

(12) Panel étude Finance Active: 1200 collectivités représentant environ 45% de l'encours de la dette des administrations publiques locales

(13) Durables: ici sous le terme durable sont considérées les obligations vertes, sociables et

durables autrement dit les « green bonds, social bonds et sustainable bonds »

(14) <https://afigese.fr/2022/02/28/livre-blanc-2022/>

(15) Baromètre réalisé par le cabinet Mazars: <https://www.mazars.fr/Accueil/A-propos/Communiqués-de-presse/CP-fevrier-2022-Barometre-crowdfunding-2021>

(16) [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000044193550/2022-05-09#:~:text=La%20convention%20emporte%20mandat%20donn%C3%A9,comptes%20et%20des%20pi%C3%A8ces%20correspondantes.](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000044193550/2022-05-09#:~:text=La%20convention%20emporte%20mandat%20donn%C3%A9,comptes%20et%20des%20pi%C3%A8ces%20correspondantes.)

(17) [https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article\\_jo/JORFARTI000044177037#:~:text=Les%20ministres%20charg%C3%A9s%20des%20collectiv%C3%A9s,%C3%A9ch%C3%A9ant%20C%20de%20son%20impact%20environnemental.](https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000044177037#:~:text=Les%20ministres%20charg%C3%A9s%20des%20collectiv%C3%A9s,%C3%A9ch%C3%A9ant%20C%20de%20son%20impact%20environnemental.)

(18) Étude de l'INET accompagnée par l'Agence France Locale: Comment mobiliser les financements privés et citoyen dans le financement de la transition énergétique?

(19) KissKissBankBank: plateforme de financement participatif

(20) Collecticity: plateforme de financement participatif

(21) Villyz: plateforme de financement participatif

(22) Prix AFIGESE de l'innovation 2022 / Création d'un pôle de santé (Glances): <https://youtu.be/kdFKcAbmamc>

(23) Des mécanismes d'avances remboursables, qui fonctionnent comme des emprunts sans frais financiers, sont aussi proposés par d'autres financeurs: Agence de l'Eau, CAF...

(24) <https://www.gart.org/actualite/15-projets-de-mobilite-bien-engages-pour-transformer-marseille/>

(25) <https://www.bouches-du-rhone.gouv.fr/content/download/45552/258977/file/CP%20-%20GIP%20Mobilites%20Installation.pdf>

# Les nouveaux enjeux d'information financière des gestionnaires publics locaux

Cet article est le fruit de travaux réalisés depuis plusieurs années par le groupe de travail « qualité des comptes et certification » de l'Afigese.

**D**epuis plusieurs années, les réformes et expérimentations se succèdent sur des sujets proches si ce n'est convergent en matière de gestion publique.

Dans le domaine financier, le but est d'aller toujours vers une information financière de plus grande qualité, une information financière apportant une réelle aide à la décision.

La réforme de la responsabilité des gestionnaires publics applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023 vient compléter le panorama en introduisant une dimension risque à la dimension fiabilité.

Changement de référentiel comptable et budgétaire, expérimentation de dispositif de fiabilisation des comptes avec des degrés d'exigence variable (de la certification à l'attestation de fiabilisation), nouvelle présentation des comptes... sont autant de chantiers venus s'ajouter aux missions quotidiennes des équipes.

Mais les résultats sont-ils au rendez-vous ?

Sur l'information financière, les réflexions sont de trois niveaux :

- Un référentiel unique afin d'obtenir plus de lisibilité et comparabilité,
- Une information synthétique et enrichie pour accroître la transparence,
- Une garantie en matière de fiabilité de l'information.

## VERS UN RÉFÉRENTIEL UNIQUE

En avril 2021, le CNoCP a publié un recueil des normes pour les entités publiques locales en avril 2021. A l'image des autres recueils existants (Etat et établissements publics nationaux notamment), il se présente sous forme de normes thématiques

portant sur tous les aspects se reportant à la comptabilité.

Ces normes tiennent compte des spécificités du secteur public local (conformément à l'article 56 du GBCP) et leur élaboration se fait dans le cadre de groupes de travail associant les ministères, des représentants de collectivités et des experts (commissaires aux comptes et experts comptables). L'instruction M57 est l'outil d'explicitation et de vulgarisation de la norme. Elle a valeur réglementaire puisqu'elle est publiée par arrêté interministérielle.

Elle aborde les sujets tant comptables que budgétaires contrairement au recueil des normes qui ne porte que sur les aspects comptables.

Le référentiel M57 est proche des principes de comptabilité générale tout en tenant compte des spécificités du secteur public local. La position de la Cour selon laquelle, à l'image des recueils pour les autres structures que sont l'État et les établissements publics nationaux, le recueil des normes des entités publiques locales devrait être publié arrêté en tant que référentiel de référence ne peut être entendable. Sur le plan réglementaire, les collectivités locales et leurs établissements ne peuvent se référer qu'au seul recueil des normes.

Le secteur local répond en effet, à un principe de monisme en matière de comptabilité. Ainsi les comptabilités budgétaire et générale sont articulées et contrairement à l'État ou aux Établissements publics nationaux, il n'existe qu'un seul résultat pour retracer l'activité des collectivités. Pour les autres types de structures publiques, le résultat budgétaire est distinct du résultat comptable.

Cette articulation budgétaro comptable suppose donc d'avoir un référentiel budgétaro comptable et non un recueil comptable qui ne perçoit qu'une partie des opérations des collectivités.

La non-publication sous forme réglementaire du recueil des normes n'est donc pas une « anomalie » mais le fruit d'une réalité concrète. La M57 et le CGCT doivent constituer le socle normatif sur lequel s'appuiera la démarche de fiabilité des comptes locaux.

De la même façon, les dérogations accordées par la loi aux collectivités (type neutralisation des amortissements, étalement de certaines charges...) ne sont l'expression que de cette réalité budgétaire.

La coexistence de deux normes de même niveau est possible et nécessaire pour le secteur public local. Elle implique une vigilance stricte des services de l'État afin de veiller à une mise à jour et mise en concordance régulière du recueil des normes et des instructions. Le seul recueil des normes ne peut suffire à la tenue de la comptabilité locale.

Le référentiel est le support de l'information financière, mais il est nécessaire que celle-ci soit mise en forme. Que l'information rendue soit simple, synthétique et claire.

## POUR UNE INFORMATION SYNTHÉTIQUE

La démarche actuelle vers un compte financier unique est incontestablement un plus pour l'information financière.

La fusion des deux documents que sont le compte administratif et le compte de gestion ne peut qu'apporter une meilleure information financière. La présentation de toutes les informations dans un document unique est un point positif, la présentation des états synthétiques donne une vision globale aux lecteurs. L'objectif est partiellement atteint à ce stade, certains états sont mis en valeur et donnent une vision globale



intéressante. D'autres états ont perdu en lisibilité et mériteraient d'être revus / améliorés pour donner une information plus complète (état d'exécution budgétaire).

Trop d'annexes réglementaires demeurent sans pouvoir subir aucune modification car relevant du pouvoir réglementaire voir législatif.

Les objectifs initialement fixés par le comité national de fiabilité des comptes locaux semblent avoir été quelque peu perdus de vue par les différentes parties prenantes à ces évolutions.

Les attentes des bénéficiaires du compte financier unique n'ont pas été menées à leur terme ou cette réflexion a été faite de manière trop multiforme et les attentes trop nombreuses pour qu'une quelconque avancée puisse exister en la matière.

### Quelles pistes pour améliorer encore l'information financière ?

Aller vers une présentation plus « agrégée » avec une vision consolidée du budget principal et des budgets annexes bénéficiera-t-elle à une information plus riche ? Rien n'est moins sûr... Le retraitement des flux est un incontournable afin de ne pas « compter deux fois les mêmes éléments », mais aller au-delà en ayant une vision consolidée telle que l'entend la comptabilité risque de devenir troublant pour le lecteur.

L'approche optionnelle de présentation des comptes développée par la norme 1 du recueil des normes des entités publiques locales permet de reprendre les éléments

des états financiers des services ou activités dans l'annexe sous une forme synthétique. Elle permet d'avoir cette visibilité / information nécessaire sans pour autant pratiquer les travaux nécessaires à l'intégration totale au sein des états financiers de la personne morale à laquelle ils sont rattachés. Une vision globale ne nécessite pas un retraitement complexe et coûteux. Par ailleurs, on ne peut mêler dans un même document des activités de nature diverses. Rendre compte suppose également d'offrir aux lecteurs une vision claire des différentes activités.

De la même manière, le choix d'une nomenclature budgétaire et comptable unique pour retracer l'ensemble des activités locales, qu'elles soient d'intérêt général ou de nature industrielles et commerciales, hospitalières, sanitaires et sociales est inapproprié.

Sous couvert de comparabilité, d'aucun propose de créer un référentiel unique pour toutes les activités / missions exercées au niveau local... Un hôpital a-t-il des spécificités identiques à un service d'assainissement ou d'eau ? Un service assainissement et eau dispose uniquement de recettes « redevance » et seuls les bénéficiaires la payent ; ce qui n'est pas le cas des budgets communaux avec la fiscalité locale.

### Une information toujours plus riche

Au-delà de la fusion de document existant, enrichir les restitutions est une piste expérimentée lors du dispositif de certification des comptes locaux.

L'Annexe a démontré sa très grande richesse tant en terme d'information apportée, qu'en matière de collaboration entre les équipes de l'ordonnateur et du comptable.

Le rapport de gestion, pratiqué par certaines collectivités, apporte également une vision enrichie et qualitative de l'information. En l'espèce les enseignements apportés par le secteur hospitalier ou par les établissements publics nationaux peuvent être utiles, ces rapports existant déjà dans ces structures.

Certaines des attentes dans le domaine de l'information peuvent être prises en compte à travers d'autres dispositifs existants à l'image des développements actuels sur l'open data. L'information pourrait être plus précise et plus riche laissant alors le CFU jouer son rôle de production d'une information claire et synthétique. Ces réflexions sont une véritable opportunité pour tout bénéficiaire de l'information financière.

Opportunités en terme d'enrichissement de l'information au travers d'autres véhicules, opportunités également en terme de lisibilité de l'information en la recentrant sur les grandeurs caractéristiques reportant vers d'autres modes d'accès l'information détaillée.

### Quelle présentation et pour quoi faire ?

Encore une fois les bénéficiaires finaux de cette information sont multiples et les besoins différents. Le cadre conceptuel des comptes publics liste les utilisateurs ☺☹

●○ de l'information financière, très justement il évoque «Hormis les utilisateurs internes, les utilisateurs de l'information sont :

- les citoyens et leurs représentants, à l'évidence premiers destinataires de l'information comptable, ainsi que :
- les usagers, bénéficiaires de services ;
- les contributeurs financiers (contribuables, assurés sociaux ou prêteurs) ;
- les partenaires sociaux ;
- les organes de contrôle ;
- les contractants des entités publiques ;
- les entités publiques étrangères ou internationales en rapport avec les entités publiques françaises.»

Ainsi, les collectivités ont un besoin fort d'information en matière d'évaluation des politiques publiques, de coûts, information qui doit s'appuyer sur une comptabilité fiable et sincère.

Des pistes sont ouvertes sur de nouveaux domaines d'investigation, de présentation des politiques publiques, déclinaison d'objectifs prioritaires autour du développement durable, politiques de transport... Des réflexions s'ébauchent sur les budgets verts, la comptabilité écologique afin de rendre compte de façon innovante de politiques publiques proches des citoyens. Mais sans comptabilité, pas de «rendu compte», pas de possibilité de bâtir de modèles innovants.

S'assurer de la fiabilité des comptes est un pré requis important en ce domaine. Sur la garantie en matière de fiabilité, la relation ordonnateur/comptable est fondamentale et elle doit être redéfinie à l'aune des évolutions qui se font jour.

Les réflexions et expérimentations en cours sur le CFU et l'Annexe permettent de revoir le rôle des deux acteurs que sont l'ordonnateur et le comptable. De nouvelles organisations, notamment en matière de paiement de la dépense, se mettent en place repositionnant également leurs missions. L'ensemble de ces évolutions donnent du

sens au mouvement actuel en cours vers une plus grande sincérité et lisibilité de l'information financière.

Les propositions d'un triple dispositif alliant certification pour les collectivités les plus importantes, attestation de fiabilité et présentation des comptes par le comptable public vont dans le bon sens.

Ces dispositifs permettront aux ordonnateurs et comptables de construire une relation durable et efficace pour une fiabilisation accrue des comptes.

Cette relation passe bien évidemment par un renforcement des liens tout le long de l'année et une bonne définition des tâches de chacun.

Le rôle de chacun des acteurs ne peut que se voir renforcé par ces évolutions. Il est donc impératif désormais de réfléchir, dans le cadre des évolutions actuelles sur le rôle de l'État, à la place des acteurs. Chacun d'entre eux à une mission spécifique et est un élément incontournable dans le processus de fiabilisation de l'information financière.

La réforme de la responsabilité des gestionnaires publics apporte une pierre supplémentaire à l'édifice.

Cette réforme en responsabilisant l'ensemble des gestionnaires publics va conduire les ordonnateurs et comptables à ré examiner leurs process financiers pour mieux identifier les zones de risque et à diffuser plus largement la culture et les outils de contrôle interne, tout en allégeant les procédures.

Nécessairement elle conduira à une redéfinition des rôles de chacun, une relation renouvelée entre les acteurs.

Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'État, s'exprimait sur ce qui doit et peut être attendu d'un gestionnaire public : «La performance de l'action publique doit demeurer un objectif partagé, qui engage tous les fonctionnaires, mais elle ne saurait jamais recouvrir qu'une obli-

gation de moyens, certes renforcée, mise en œuvre par des gestionnaires publics prêts à prendre des risques, à innover, à pleinement faire usage de la liberté d'action qui leur est laissée. Car la bonne gestion ne se décrète pas : elle suppose souvent des tâtonnements, des expérimentations, des hésitations, des retours en arrière, de la créativité et, parfois, des erreurs.»

A méditer... ■

**MARIE-CHRISTINE BARANGER,**

administratrice de l'Afigese et pilote du groupe de travail Qualité des comptes à l'Afigese et agent comptable à la Société du Grand Paris.

Pages spéciales «La Gazette des communes» n°2659-13 du 3 avril 2023

Principal actionnaire : Info Holding - Société éditrice : Groupe Moniteur SAS au capital de 333 900 euros - RCS : Nanterre 403 080 823

Siège social : Antony Parc 2 - 10, place du Général de Gaulle - La Croix de Berny - BP 20156 - 92186 Antony cedex

Numéro de commission paritaire : 1018 T 83807 - ISSN : 0769-3508 - Président/Directeur de la publication : Julien Elmaleh