

Les Lois de programmation des Finances publiques, un instrument de pilotage des Finances locales ?

par

Etienne DOUAT

Agrégé de Droit Public

Professeur à la Faculté de Droit

Directeur de l'IPAG

Université de Montpellier

Vice-Président de la SFFP

La loi de programmation des Finances publiques est une catégorie de loi créée par l'article 34 de la Constitution révisé en juillet 2008 avant que n'éclate la crise financière. La LPFP a pour objectif l'équilibre des comptes de l'ensemble des administrations publiques. Puis après la crise des dettes souveraines de 2009, le *Six Pack* (2011), le TSCG (2012) et le *Two Pack*¹ (2013) ont été transposés par la Loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 sur la programmation et la gouvernance des Finances publiques. L'article premier de la LOPGFP décide qu'il appartient à la LPFP de fixer l'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du TSCG. Cet objectif consiste à fixer une trajectoire à la réduction du déficit structurel et à programmer les grandes orientations des Finances publiques. La LPFP est un instrument capital permettant à l'Etat de piloter l'ensemble des Finances publiques afin de programmer leur évolution à moyen terme. Le périmètre des LPFP ne se limite pas au seul budget de l'Etat mais touche également les Finances des organismes divers d'administrations centrale² qui reçoivent chaque année 51 Mds d'euros de versements du budget de l'Etat, les

¹ Bien qu'adopté en 2013, le *Two Pack* a été transposé par anticipation dès 2012 par la Loi organique.

² 600 ODAC constitués principalement d'un peu moins de 500 opérateurs de l'Etat (486 selon le PLF 2018) dont 90% ont le statut juridique d'établissements publics.

administrations de sécurité sociale³ et les administrations publiques locales (APUL⁴). Les APUL ont été pilotées par les précédentes Lois de programmation des Finances publiques en utilisant la Dotation Globale de Fonctionnement dès la première LPFP de 2009. En effet, la DGF a été intégrée à la norme zéro volume obligeant les dépenses de l'Etat à ne pas augmenter plus que l'inflation ce qui a expliqué le gel de la DGF à partir de 2009⁵. Puis la 3^{ème} LPFP (2012) a décidé de passer aux choses sérieuses en baissant la DGF à compter du 1^{er} janvier 2014⁶. Après ce premier test d'un an, la 4^{ème} LPFP (2014) a décidé d'un plan d'économies budgétaire de 50 Mds d'euros. Dans son rapport sur la situation et les perspectives des Finances publiques du 26 juin 2017, la Cour des comptes a calculé les taux d'exécution du plan d'économies de 50 Mds contenu dans la 4^{ème} LPFP. La Cour a constaté que sur 50 Mds d'économies, le gouvernement a réduit son objectif à 40,5 Mds. La Cour a également calculé que les économies réelles ont été de 26,0 Mds d'euros ce qui représente un taux d'exécution de 53,8% des 50 Mds et de 66,42% des 40,5 Mds. La Cour a calculé que les taux d'exécution des économies sont les plus faibles pour l'Etat et ses opérateurs avec 27,7% de la somme initiale et 40% de la somme révisée (18 Mds prévus au départ, révision 12,5 Mds et résultat de seulement 5 Mds d'euros). Les économies des administrations sociales ont été beaucoup plus efficaces avec un taux de réalisation de 59,5% de la somme initiale et 68,3% de la somme révisée (21 Mds prévus au départ, somme révisée 18,3 Mds et résultat de 12,5 Mds d'euros). La principale conclusion de l'étude de la Cour des comptes

³ Les ASSO recouvrent les finances de la sécurité sociale y compris les régimes complémentaires de retraite + l'assurance chômage et les établissements publics rattachés comme les hôpitaux publics.

⁴ Les administrations publiques locales correspondent aux collectivités territoriales (communes, départements et régions), aux établissements publics de coopération intercommunale et aux autres établissements publics rattachés.

⁵ A la suite du gel de la Dotation Globale de Fonctionnement décidé pour la première fois par la Loi de Finances pour 2008. Ce gel a néanmoins laissé la DGF augmenter de façon minime entre 2008 (40 Mds d'euros) et 2013 (41,5 Mds d'euros)

⁶ Mais cette baisse de la DGF de 2014 n'était qu'une petite baisse de 1,4 Md d'euros.

est que ce sont les APUL qui ont le mieux respecté leurs objectifs d'économies avec un taux de 85,4% de la somme initiale et de 96,9% de la somme révisée correspondant à la baisse de la DGF sur les trois années du triennal (11 Mds prévus au départ, puis somme révisée de 9,7 Mds d'euros et somme effective de 9,4 Mds d'euros). Les Finances locales ont donc été pilotées par les recettes au moyen de la DGF qui constituait un moyen commode pour l'Etat pour faire des économies. La 4^{ème} LPFP de 2014 ne s'est pas contentée d'agir sur les recettes mais a fixé pour la première fois un objectif d'évolution des dépenses locales (ODEDEL) dont le périmètre comprenait toutes les dépenses sauf l'amortissement des emprunts (art. 11 et 28). La 5^{ème} LPFP (2017) fixant les orientations des Finances publiques pour 2018-2022 décide d'un changement de méthode en appliquant les préconisations de la Cour des comptes⁷ dans son rapport du 26 juin 2017 : agir directement sur la dépense à tous les niveaux. Et justement, le niveau qui fait l'objet du pilotage des dépenses le plus intéressant est celui des Finances locales. Le cadrage macroéconomique fixé par la LPFP a ainsi prévu une baisse progressive du niveau des dépenses publiques locales qui devraient passer de 11,% du PIB en 2017 à 10,1% en 2022. Le solde de l'ensemble des administrations publiques locales (APUL) devrait devenir de plus en plus excédentaire en passant de +0,1% du PIB en 2017⁸ à +0,7% du PIB en 2022 (soit 19,5 Mds d'euros). Le scénario prévu pour les Finances locales est de baisser les dépenses de 13 Mds d'euros sur 5 ans tout en conservant une stabilisation des recettes provenant de l'Etat. Ce qui aboutit à des excédents qui grossissent de plus en plus⁹ et qui, selon la LPFP, devraient rapporter 46,3 Mds d'euros sur 5 ans.

⁷ Concernant les Finances locales, la Cour des comptes a également préconisé la création d'une Loi de Financement des APUL, comme c'est le cas pour la sécurité sociale. Mais l'inconvénient est qu'il faut réviser la Constitution ce qui est très compliqué. A ce jour, cette proposition n'a pas été reprise par le gouvernement.

⁸ Malheureusement, les résultats constatés ont été moins excédentaires que prévu avec un excédent inférieur au Milliard d'euros (0,8 selon les premiers résultats contre 1,4 attendus dans les prévisions de la LPFP).

⁹ Comme par hasard, on s'aperçoit que pour les 3 premières années, l'excédent augmente de manière raisonnable, puis l'excédent passe du simple à plus du double entre 2019 et 2020 car on sait d'avance que les chiffres seront recalculés

SOLDE PREVISIONNEL DES APUL

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
% PIB	+0,1%	+0,1%	+0,1%	+0,3%	+0,5%	+0,7%
Mds €	+1,4Md	+1,7Md	+2,7 Mds	+6,8Mds	+14,2Mds	+19,5Mds

ORIGINE : LPFP 2018-2022, art.8¹⁰

Quand on prend un peu de distance avec l'ensemble des chiffres programmés par la 5^{ème} LPFP on s'aperçoit que le pilotage d'ensemble a pour objectif de faire dégager des excédents de plus en plus importants aux Finances locales et aux Finances sociales pour permettre à l'Etat de continuer encore à vivre à crédit avec un déficit qui, même s'il baisse, demeure à un niveau anormalement élevé. C'est ce que le Professeur Robert HERTZOG appelait « le ménage à trois », l'Europe oblige l'Etat à comptabiliser son solde public avec celui des Finances sociales (ASSO¹¹) et des Finances locales. Avec les excédents programmés des ASSO et des APUL, l'Etat masque son déficit en réduisant son volume. Pour augmenter les excédents des Finances publiques locales, deux articles¹² de la 5^{ème} LPFP fixent de

par la prochaine LPFP. C'est ce que l'on appelle la programmation glissante : on est sérieux et réaliste pour les premières années et pour les dernières, on se fait plaisir car c'est sans conséquences.

¹⁰ L'article 8 de la LPFP fournit la décomposition du solde public par sous-secteur en % du PIB sans donner les chiffres en Mds d'€. Pour avoir les chiffres complets, il faut aller à la fin du rapport joint à la loi, page 28 (juste avant les annexes, je précise cela car les pages ne sont pas numérotées dans le *fac simile*) à la partie intitulée : **Trajectoire des administrations publiques locales** qui présente un tableau extrêmement clair et lisible.

¹¹ En comptabilité nationale, les administrations de sécurité sociale (ASSO) comprennent l'ensemble de la sécurité sociale, l'assurance chômage et les établissements publics rattachés en particulier les hôpitaux mais aussi le FSV. On désignera les ASSO par commodité par l'appellation « Finances sociales ».

¹² Certes, l'article 16 de la LPFP organise le plafonnement des concours financiers de l'Etat à 48 Mds d'€ et des poussières pendant 5 ans, mais il s'agit d'abord pour le législateur d'une mesure d'économie qui concerne avant tout le budget général de l'Etat et indirectement les Finances locales. Même si

nouvelles règles¹³ de pilotage des dépenses des APUL : les articles 13 et 29. Le premier article fixe un cadre général, le second impose une nouvelle méthode qui risque de porter atteinte aux droits des organismes publics locaux.

I L'article 13 de la LPFP 2018-2022 et la fixation d'objectifs de maîtrise des dépenses pour les Finances locales : L'idée n'est pas nouvelle car la précédente LPFP avait innové en créant un objectif d'évolution des dépenses locales (ODEDEL). L'article 13 commence par édicter un impératif nouveau : « *Les collectivités territoriales contribuent à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique, selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées* ». On passe donc d'une réduction autoritaire de la DGF en 2015-2018 à une politique totalement différente dans laquelle l'Etat veut agir directement¹⁴ sur la dépense car c'est la cause première des difficultés des Finances publiques du pays. Chaque collectivité va

lesdites poussières passent de 110 à 490 millions entre 2017 et 2022, il s'agit d'une stabilisation ferme.

¹³ L'art. 16 de la LPFP 2015-2022 institue une stabilisation des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales pendant 5 ans. Le périmètre de ces concours comprend 3 éléments : les prélèvements sur recettes (dont le plus gros est la DGF), les crédits de la mission relations avec les collectivités territoriales et la part de TVA affectée aux régions en remplacement de la suppression de la TVA régionale à partir de 2018. Par conséquent, cette stabilisation existait depuis 2009 mais son périmètre a été revu. S'agissant de la poursuite d'une méthode qui existe depuis 2008, nous ne la traiterons pas car il s'agit d'une ancienne méthode qui joue sur les recettes et non sur les dépenses des APUL.

¹⁴ On sait que l'impact de la baisse de la DGF a joué dès 2015 sur le niveau de la masse salariale dont les effectifs ont été stabilisés. Mais, ce sont les dépenses d'investissement qui ont commencé à baisser les premières, même si elles ont conservé un niveau non négligeable. Ainsi, les dépenses d'investissement des budgets locaux ont baissé en 2014, 2015 et 2016. Il a fallu attendre les résultats de 2017 pour enregistrer une hausse de 6,1% en raison des travaux réalisés en vue des élections municipales de 2020.

devoir s'approprier les objectifs généraux de réduction des dépenses de son budget et pour cela, l'article 13 a prévu deux choses : tout d'abord la procédure du débat d'orientation budgétaire devra être adaptée, ensuite les collectivités territoriales devront suivre des objectifs nouveaux fixés par la Loi de programmation pour 2018-2022.

A/ L'adaptation de la procédure du débat d'orientation budgétaire (DOB) : Le DOB a été institué par l'article 11 de la Loi n°92-125 du 6 février 1992 d'Administration territoriale de la République pour les communes de plus de 3 500 habitants, les EPCI comptant une commune de plus de 3 500 habitants, les départements et les régions. Il s'agit d'une formalité substantielle de la procédure de vote qui oblige la majorité à présenter ses orientations budgétaires et à permettre à l'opposition de présenter ses observations. On sait que l'article 107 de la Loi n°2015-995 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République a enrichi le DOB en précisant le contenu du rapport. Pour les grandes communes de + 3 500 habitants, le rapport sur les orientations budgétaires doit obligatoirement faire le point des orientations proposées par l'exécutif, les engagements financiers pluriannuels ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Pour les grandes communes de + 10 000 habitants, les départements et les régions, le rapport doit également présenter la structure et l'évolution des dépenses et détailler les effectifs qui constituent souvent le poste le plus important des dépenses de fonctionnement. La Loi de programmation des Finances publiques pour 2018-2022 ne fait que poursuivre ce mouvement en obligeant toutes les collectivités tenues d'organiser le DOB à présenter deux nouvelles catégories d'objectifs financiers locaux portant sur un périmètre élargi dans la mesure où il comprend non seulement les budgets principaux mais également les budgets annexes¹⁵ :

¹⁵ Les budgets annexes représentent toutes collectivités territoriales confondues 9% des budgets principaux (Rapport OFGL 2017, p. 78). Mais cette part est très variable, elle représente seulement 0,3% pour les régions, 2% pour les départements, 6% pour les communes et 41% pour les groupements à fiscalité propre ce qui est très important.

1°) L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement. Pourquoi les dépenses réelles de fonctionnement ? tout simplement parce que les dépenses des collectivités territoriales sont d'abord des dépenses de fonctionnement. En moyenne, les dépenses de l'ensemble des collectivités territoriales sont constituées pour 70,8%¹⁶ par de dépenses de fonctionnement. Cette importance des dépenses réelles de fonctionnement n'est pas la même selon les niveaux, ainsi pour les régions¹⁷ les dépenses réelles de fonctionnement représentent 62,3% du total des dépenses, pour les départements¹⁸ 79,3% du total des dépenses et pour le bloc communal¹⁹ 67,7% du total des dépenses. On voit très clairement que les dépenses réelles de fonctionnement plombent les finances locales. Les taux d'augmentation des dépenses réelles de fonctionnement ont été très élevés jusqu'en 2014, puis à partir de 2015, ils se sont réduits. Ainsi, pour les dépenses réelles de fonctionnement de l'ensemble des finances locales, les taux d'augmentation ont été de +3% entre 2012 et 2013, +2,5% entre 2013 et 2014, puis +1,2% entre 2014 et 2015 et baisse de 0,9% entre 2015 et 2016. Depuis 2017, les taux d'augmentation des dépenses de fonctionnement sont repartis à la hausse avec une croissance de 1,8% pour les budgets primitifs de l'ensemble des Finances locales. Quand on ajoute les budgets annexes, c'est même +1,9% de croissance. Chaque collectivité territoriale tenue d'organiser un débat d'orientation budgétaire devra s'efforcer de reprendre les objectifs nationaux d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et expliquer les moyens qu'elle met en oeuvre en vue de maîtriser ses dépenses de fonctionnement. Les dépenses réelles de fonctionnement comprennent trois postes principaux : la masse salariale, les dépenses d'intervention et les dépenses de fonctionnement courant. La masse salariale est mieux maîtrisée depuis que les effectifs de la fonction publique territoriale sont stabilisés en 2015, les dépenses de fonctionnement courant sont inégalement maîtrisées et les dépenses d'intervention sont difficiles à

¹⁶ Rapport de l'Observatoire des Finances locales 2017, annexe 2 page 104.

¹⁷ Rapport de l'Observatoire des Finances locales 2017, page 66.

¹⁸ Rapport de l'Observatoire des Finances locales 2017, page 59.

¹⁹ Rapport de l'Observatoire des Finances locales 2017, page 50.

maîtriser quand il s'agit de dépenses obligatoires mais quand il s'agit de dépenses facultatives elles sont souvent réduites de façon importante comme c'est le cas pour les subventions aux associations.

2°) L'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette. On sait en effet que les investissements des collectivités territoriales ne sont plus financés de façon principale par les ressources d'emprunts mais par l'épargne résultant de la section de fonctionnement. Pourtant chaque collectivité territoriale devra surveiller l'évolution de sa dette annuelle en utilisant cet indicateur. Le débat d'orientation budgétaire va comporter une dimension nouvelle : vérifier dans quelle mesure les objectifs fixés par le gouvernement pour rendre plus saines les finances locales sont respectés.

B/ La fixation d'objectifs nationaux nouveaux destinés à contraindre les finances locales :

Il s'agit de l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (ODEDEL) et de l'objectif national d'évolution du besoin annuel de financement. Ces deux objectifs s'appliquent aux collectivités territoriales et à leurs groupements à fiscalité propre. Ils doivent permettre d'améliorer la situation d'ensemble des Finances publiques et donc servir de marge de manœuvre :

1°) L'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement a été fixé à +1,2% par an appliqué à une base de dépenses réelles de fonctionnement en 2017, en valeur et à périmètre constant. Pour les 5 années de 2018 à 2022, cela signifie que les dépenses de fonctionnement passeront de 100 en 2017 à 106,2 en 2022. Ce taux de 1,2% a été choisi car il correspond au taux moyen constaté pour les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales au cours des dernières années (2014-2017). On peut trouver qu'il s'agit d'une contrainte énorme mais la LPFP, en son article 14, impose aux dépenses administratives des caisses de sécurité sociale de baisser chaque année de 1,5%. Mais le volume des dépenses de fonctionnement des budgets locaux représentent 200 Mds d'euros par an ce qui n'est pas négligeable. Cet objectif a pour résultat de freiner la hausse des dépenses locales en 2018, 2019, puis elles devront se réduire pendant les trois dernières années 2020-2021-2022. L'idée étant de faire baisser l'ensemble des dépenses

publiques de 3 points de PIB sur les 5 années du mandat présidentiel pour réduire le déficit public effectif de 2 points pendant le quinquennat.

2°) L'objectif national d'évolution du besoin annuel de financement correspondant à une réduction de 2,6 Mds d'euros par an pendant 5 ans, soit un total de 13 Mds d'euros sur la période 2018-2022. L'objectif est clairement de faire baisser le niveau de dette publique pour éviter de faire grossir la boule de neige qui risque de dépasser bientôt 100% du PIB. L'article 3 de la Loi prévoit que les Finances locales devront dégager des excédents de plus en plus gros, d'abord de +0,1% du PIB en 2017-2018-2019, puis de +0,3% du PIB en 2020, +0,5% en 2021 pour aboutir à +0,7% en 2022. Ces objectifs ne peuvent se suffire à eux-mêmes et doivent être transcrits dans des contrats pour être contraignants. Voilà pourquoi l'article 13 est complété par l'article 29 de la LPFP qui institue la contractualisation, modalité nouvelle en matière de Finances publiques et qui serait susceptible d'être utilisée pour maîtriser les dépenses des opérateurs ou d'autres sous ensembles des administrations publiques.

II L'article 29 et la contractualisation :

Le gouvernement issu des élections présidentielles de 2017 parle de « pacte financier » entre l'Etat et les collectivités territoriales mais ce terme de pacte signifie accord de volonté. En réalité, il s'agit d'un contrat obligatoire pour toutes les collectivités dont les budgets se situent au dessus du seuil de 60 millions d'euros. Le contrat dure 3 ans et doit être signé avant le 30 juin 2018 pour l'ensemble des collectivités territoriales désignées par une instruction interministérielle²⁰ du 16 mars 2018. C'est simple, si les collectivités signent le contrat et qu'elles ne respectent pas les contraintes dictées par l'Etat, elles auront une sanction financière. Leur liberté contractuelle est entière dès lors qu'elles sont aptes à refuser de signer le contrat. En revanche, si elles ne respectent pas les

²⁰ Instruction interministérielle du 16 mars 2018, NOR : INTB1806599 signée des ministres de l'intérieur et de l'action et des comptes publics, relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la LPFP 2018-2022.

obligations auxquelles auraient dû se conformer si elles avaient signé, elles seront sanctionnées encore plus durement. Ce pacte est donc un acte unilatéral déguisé dans lequel l'Etat s'impose aux collectivités territoriales. Les députés et les sénateurs ont saisi le Conseil constitutionnel pour lui demander de constater que l'article 29 de la LPFP était contraire aux principes de libre administration (article 72 C) et d'autonomie financière des collectivités territoriales (article 72-2 C) mais le Conseil a considéré que ce mécanisme consistait pour le législateur à mettre en œuvre l'objectif constitutionnel d'équilibre des comptes (article 34 C)²¹. Par ailleurs, comme les collectivités ont la faculté de modifier le contrat par un avenant²², il leur est possible de demander des rectifications en cours d'année. On voit très clairement que le Conseil constitutionnel ne veut pas gêner le gouvernement dans la mise en place de la rigueur même si les droits des collectivités locales sont remis en cause.

A/ Les contraintes de la contractualisation :

La première contrainte est que le contrat est un contrat-type qui figure en annexe de l'instruction du 16 mars 2018. Ce contrat comporte 7 articles et une annexe. La Loi et le rapport qui y est annexé renvoie pour l'application de la loi au préfet mais l'instruction prend soin d'indiquer le rôle d'expertise de la DGFIP car le contrat comporte des données financières difficiles à maîtriser. Il sera donc indispensable de s'appuyer sur les services financiers qui vont maîtriser le processus du début à la fin puisque c'est eux qui prendront les sanctions en bout de chaîne.

1°) Les objectifs d'amélioration des Finances locales :

Ils sont au nombre de trois mais le plus important est le premier car c'est lui seul qui sera sanctionné. Premier objectif : respecter le taux d'augmentation de +1,2% des dépenses réelles de fonctionnement. Le périmètre de cet objectif correspond au seul budget principal de la collectivité mais peut être étendu de manière facultative aux budgets annexes. La collectivité pourra inscrire au contrat les moyens utilisés pour maîtriser les dépenses de fonctionnement par exemple

²¹ Décision n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018, LPFP 2015-2022, considérant n°12.

²² Décision n°2017-760 DC du 18 janvier 2018, considérant n°14

mutualiser ou moderniser des services. Second objectif : améliorer le besoin ou la capacité de financement de la collectivité. Troisième objectif : développer la capacité de désendettement des collectivités territoriales. Il s'agit ici de diminuer la durée nécessaire pour rembourser la totalité de la dette de la collectivité. C'est un critère très simple à comprendre pour le citoyen car il montre une durée pendant laquelle la collectivité sera liée à la banque par sa dette. La loi fixe des plafonds de référence, pour les communes et les groupements à fiscalité propre, 12 ans, pour les régions 9 ans, pour les départements 10 ans. Il s'agit d'une règle prudentielle reposant sur la fixation d'un ratio maximum de dette rapportée à l'autofinancement. La Cour des comptes avait en effet relevé dans son rapport du 26 juin 2017 que la règle d'or de l'article L.1612-4 du CGCT n'était pas suffisante et qu'il convenait d'encadrer davantage les dépenses des budgets locaux.

2°) La reprise financière ou la récompense ?

Le projet de LPFP avait prévu en son article 24 une procédure faisant intervenir la Chambre régionale des comptes avec une modification de l'article L.1612-14 du CGCT. Ce mécanisme a disparu au profit d'une sanction de type carotte ou bâton. La sanction est la reprise financière et la récompense est un versement supplémentaire de dotation de l'Etat. La reprise financière ne concerne que l'irrespect du taux maximal d'augmentation des dépenses de fonctionnement. Le préfet constate chaque année l'écart entre l'objectif fixé par le contrat et la réalisation des dépenses. Les préfets devront organiser des réunions avec chaque collectivité contractante. En cas de signature d'un contrat, la reprise financière sera de 0,75% de l'écart entre le plafond des dépenses figurant au contrat et les dépenses réalisées. En l'absence de contrat, la reprise financière sera de 100% de l'écart. Par conséquent, les ressources fiscales de la collectivité seront ponctionnées à la source et la collectivité ne percevra pas la totalité de ses ressources fiscales avancées par l'Etat. Cette reprise financière est plafonnée à 2% des recettes de fonctionnement. En cas de contestation, un recours sera recevable au Tribunal administratif. Si la collectivité a maîtrisé ses dépenses et a respecté le contrat, elle bénéficiera d'une récompense. L'Etat pourra majorer le taux de la

dotation de soutien à l'investissement local²³ ce qui encouragera la collectivité territoriale à accroître ses investissements. La procédure de reprise a été contestée par les députés et les sénateurs devant le Conseil constitutionnel mais celui-ci a considéré que le mécanisme de reprise mis en place par l'article 29 de la LPFP n'était pas contraire à la Constitution pour les deux raisons suivantes : La sanction n'est prononcée qu'à l'issue d'une procédure contradictoire avec le préfet qui peut permettre la prise en compte d'éléments exceptionnels. Par ailleurs, la reprise est plafonnée à 2% des recettes réelles de fonctionnement de l'exercice ce qui garantit que la reprise ne revête un caractère excessif. Par conséquent, la Loi ne porte pas atteinte aux droits des collectivités locales. On ne peut que contester cette position du Conseil constitutionnel qui met en place une véritable recentralisation.

B/ La modulation :

Le taux d'augmentation de +1,2% par an des dépenses de fonctionnement prévu par le contrat pourra être adapté pour tenir compte de plusieurs critères. Nous verrons d'abord les modalités puis les effets de la modulation.

1°) Les modalités de la modulation :

Trois critères sont prévus par la LPFP. Ils permettent de moduler à la hausse ou à la baisse le taux de l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement. Il s'agit du point le plus technique et politique de la

²³ La DSIL est une dotation de l'Etat qui figure dans les crédits de la mission RCT avec la DGD et la DGE des départements. Il s'agit d'une dotation créée par la Loi de Finances pour 2016 et reconduite par la Loi de Finances pour 2017. La Loi de Finances pour 2018 la prolonge et la LPFP la désigne comme récompense pour les collectivités territoriales qui auront respecté leurs engagements à maîtriser leurs dépenses réelles de fonctionnement telles que prévues au contrat avec l'Etat. Pour 2018, la DSIL votée est de 665 millions d'euros avec deux parts, la plus grosse de 615 permet de financer les grandes priorités de l'Etat dans le domaine de l'investissement et la plus petite de 50 millions destinée à récompenser les projets de modernisation des collectivités qui ont contractualisé avec l'Etat. On ne peut qu'être frappé par la disproportion entre les récompenses promises (0,6 Mds en 2018) et les baisses de DGF passées (3,5 Mds en 2015, 3,3 en 2016 et 2,6 Mds en 2017).

contractualisation. Premier critère, la population ou le nombre de logements : si la collectivité a connu une augmentation de sa population supérieure à 0,75 point de la moyenne nationale, il sera possible de moduler le taux de plus ou moins 0,15%. Ce premier critère peut être remplacé par celui de la construction de logements s'il est plus favorable mais ce critère ne peut pas servir pour motiver une baisse de taux. Second critère, le revenu moyen par habitant et la population des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Si le revenu moyen par habitant est inférieur de plus de 20% à la moyenne nationale ou dont plus d'un quart de la population réside dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, le taux pourra être modulé à la hausse. Pour que le taux puisse être modulé à la baisse, il suffit que le revenu moyen soit supérieur à 15% de la moyenne nationale, le critère de la population des quartiers prioritaires de la politiques de la ville ne peut jouer qu'à la hausse. Troisième et dernier critère, l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement entre 2014 et 2016. Pour tenir compte des évolutions passées, vertueuses ou non, le taux pourra être modulé à la hausse ou à la baisse. Ce mécanisme de modulation permet de tenir compte des particularismes des différentes collectivités territoriales. Le Conseil constitutionnel a jugé que cette modulation permettait d'adapter le taux national aux circonstances concrètes des différentes collectivités et notamment les départements²⁴. L'existence de la modulation contribue à rendre l'ensemble du dispositif de la contractualisation conforme à la Constitution.

2°) Les effets de la modulation :

Sur les 322 collectivités concernées par la contractualisation, 187 (soit 68%) devraient bénéficier d'un taux allant au-delà de 1,2% alors que 103 d'entre elles (soit 32%) devront respecter le taux de 1,2% car aucun critère de la modulation ne leur sera applicable ; plusieurs collectivités pourront ainsi bénéficier du taux maximal de 1,65% mais aucune ne sera contrainte par le taux minimal de 0,75%. La modulation permettra d'adapter la rigidité d'un taux fixe aux circonstances propres à chaque collectivité territoriale. Même si un tiers des collectivités concernées ne pourront pas bénéficier de la modulation, l'impact de la modulation sera de rendre la contrainte de maîtrise des dépenses de fonctionnement un peu plus souple.

²⁴ Décision 2017-760, considérant n°13.

Le rapport 2018 de l'observatoire des Finances et de la Gestion publique locale, fournit les résultats concrets de la contractualisation. Sur 322 grandes collectivités, 230 contrats ont été signés ce qui représente 71,4%. 9 régions sur 17 ont signé (soit 53%), 45 départements sur 97 (soit 46%), seule une métropole n'a pas signé sur 21 (donc 95% ont signé). Toujours au niveau intercommunal, 35 autres groupements à fiscalité propre ont signé sur 42 (soit 83%) et 121 grandes communes sur 145 ont signé (soit 83%). Ces quelques chiffres nous montrent que la contractualisation n'a pas été autant suivie dans les régions et surtout dans les départements que dans le bloc communal. Le refus de traiter avec l'Etat dans le cadre de la conférence nationale des territoires se retrouve au niveau de la contractualisation.

Ce dispositif assez complexe aura des avantages et des inconvénients. Les avantages seront de démontrer que la plupart des collectivités territoriales sont bien gérées et qu'il faudra les récompenser et donc faire pousser des carottes pour les distribuer. Les inconvénients seront la multiplication des contentieux. En effet, à partir du moment où on a des contrats, il y aura des problèmes de responsabilité contractuelle ainsi que des difficultés à respecter les procédures. Ce dispositif est également un test qui permettra peut-être de généraliser des contrats d'économies avec les opérateurs de l'Etat, avec les ministères, ou d'autres entités contribuant au solde structurel. Les caisses de sécurité sociale ont quelques années d'avance avec les conventions d'objectifs et de gestion qui permettent depuis 1996 de décliner les objectifs de dépenses et les prévisions de recettes des organismes de sécurité sociale contenus dans la LPFP. Pour faire simple, les ASSO ont 22 ans d'avance, les APUL s'y mettent depuis 2014²⁵, on n'attend plus que l'Etat qui représente un gros bastion bien défendu. Mais là, c'est une autre histoire car le propre de la souveraineté c'est de pouvoir refuser toute contrainte.

²⁵ Première année de baisse de la DGF.

Article 13 de la LPFP 2018-2022

I. - Les collectivités territoriales contribuent à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique, selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées.

II. - A l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales présente ses objectifs concernant :

1° L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ;

2° L'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

Ces éléments prennent en compte les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes.

III. - L'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre correspond à un taux de croissance annuel de 1,2 % appliqué à une base de dépenses réelles de fonctionnement en 2017, en valeur et à périmètre constant. Pour une base 100 en 2017, cette évolution s'établit selon l'indice suivant :

Collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses de fonctionnement	101,2	102,4	103,6	104,9	106,2

IV. - L'objectif national d'évolution du besoin annuel de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre, s'établit comme suit, en milliards d'euros courants :

(En milliards d'euros)

Collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre	2018	2019	2020	2021	2022
Réduction annuelle du besoin de financement	- 2,6	- 2,6	- 2,6	- 2,6	- 2,6
Réduction cumulée du besoin de financement	- 2,6	- 5,2	- 7,8	- 10,4	- 13

Article 29 de la LPFP 2018-2022

I. - Des contrats conclus à l'issue d'un dialogue entre le représentant de l'Etat et les régions, la collectivité de Corse, les collectivités territoriales de Martinique et de Guyane, les départements et la métropole de Lyon ont pour objet de consolider leur capacité d'autofinancement et d'organiser leur contribution à la réduction des dépenses publiques et du déficit public.

Des contrats de même nature sont conclus entre le représentant de l'Etat, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2016 sont supérieures à 60 millions d'euros.

Les autres collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent demander au représentant de l'Etat la conclusion d'un contrat.

A cette fin, les contrats déterminent sur le périmètre du budget principal de la collectivité ou de l'établissement :

1° Un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ;
2° Un objectif d'amélioration du besoin de financement ;
3° Et, pour les collectivités et les établissements dont la capacité de désendettement dépasse en 2016 le plafond national de référence défini au présent article, une trajectoire d'amélioration de la capacité de désendettement.

Pour les départements et la métropole de Lyon, l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement est appréciée en déduisant du montant des dépenses constatées la part supérieure à 2 % liée à la hausse des dépenses exposées au titre du revenu de solidarité active, de l'allocation personnalisée d'autonomie et de la prestation de compensation du handicap, définies respectivement aux articles L. 262-24, L. 232-1 et L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles. La capacité de désendettement d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales est définie comme le rapport entre l'encours de dette à la date de clôture des comptes et l'épargne brute de l'exercice écoulé ou en fonction de la moyenne des trois

derniers exercices écoulés. Ce ratio prend en compte le budget principal. Il est défini en nombre d'années.

L'épargne brute est égale à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement. Lorsque l'épargne brute d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales est négative ou nulle, son montant est considéré comme égal à un euro pour le calcul de la capacité de désendettement mentionnée au neuvième alinéa du présent I. Pour chaque type de collectivité territoriale ou de groupements, le plafond national de référence est de :

a) Douze années pour les communes et pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;
b) Dix années pour les départements et la métropole de Lyon ;
c) Neuf années pour les régions, la collectivité de Corse, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.
Pour le calcul de la capacité de désendettement de la commune de Paris et du département de Paris, ces deux collectivités territoriales sont considérées comme une seule entité. Le plafond national de référence est celui des communes.

II. - Le contrat prévu au I est conclu pour une durée de trois ans, au plus tard à la fin du premier semestre 2018, pour les exercices 2018, 2019 et 2020. Il est signé par le représentant de l'Etat et par le maire ou le président de l'exécutif local, après approbation de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Il peut donner lieu à un avenant modificatif sur demande de l'une des parties.

III. - Les dépenses réelles de fonctionnement s'entendent comme le total des charges nettes de l'exercice entraînant des mouvements réels au sein de la section de fonctionnement des collectivités ou établissements concernés. Elles correspondent aux opérations budgétaires comptabilisées dans les comptes de classe 6, à l'exception des opérations d'ordre budgétaire, et excluent en totalité les valeurs comptables des immobilisations cédées, les différences

sur réalisations (positives) transférées en investissement et les dotations aux amortissements et provisions.

Pour l'application du deuxième alinéa du I aux communes membres de la métropole du Grand Paris, les dépenses décrites au premier alinéa du présent III sont minorées des contributions au fonds de compensation des charges territoriales.

Pour les collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant fait l'objet d'une création, d'une fusion, d'une extension ou de toute autre modification de périmètre, les comparaisons sont effectuées sur le périmètre ou la structure en vigueur au 1er janvier de l'année concernée.

IV. - Sur la base du taux national fixé au III de l'article 13, le contrat fixe le niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement auquel la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre s'engage chaque année.

A. - Le taux de croissance annuel peut être modulé à la baisse en tenant compte des trois critères suivants, dans la limite maximale de 0,15 point pour chacun des 1° à 3° du présent A, appliqué à la base 2017 :

1° La population de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre a connu entre le 1er janvier 2013 et le 1er janvier 2018 une évolution annuelle inférieure d'au moins 0,75 point à la moyenne nationale ;

2° Le revenu moyen par habitant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est supérieur de plus de 15 % au revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités ;

3° Les dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ont connu une évolution supérieure d'au moins 1,5 point à l'évolution moyenne constatée pour les collectivités de la même catégorie ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre entre 2014 et 2016.

B. - Le taux de croissance annuel peut être modulé à la hausse en tenant compte des trois critères suivants, dans la limite maximale de 0,15 point pour chacun des 1° à 3° du présent B, appliqué à la base 2017 :

1° La population de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre a connu entre le 1er janvier 2013 et le 1er janvier 2018 une évolution annuelle supérieure d'au moins 0,75 point à la moyenne nationale ou la moyenne annuelle de logements autorisés ayant fait l'objet d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable en application du chapitre Ier du titre II du livre IV du code de l'urbanisme, entre 2014 et 2016, dépasse 2,5 % du nombre total de logements au 1er janvier 2014. Le nombre total de logements est celui défini par le décret pris pour l'application de l'article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales ;

2° Le revenu moyen par habitant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est inférieur de plus de 20 % au revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités ou, pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la proportion de population résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville est supérieure à 25 % ;

3° Les dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ont connu une évolution inférieure d'au moins 1,5 point à l'évolution moyenne constatée pour les collectivités de la même catégorie ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre entre 2014 et 2016.

C. - Le cas échéant, le contrat mentionne les critères utilisés dans la définition de l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi que leur impact sur la valeur de cet objectif.

V. - A compter de 2018, il est constaté chaque année la différence entre le niveau des dépenses réelles de fonctionnement exécuté par

la collectivité territoriale ou l'établissement et l'objectif annuel de dépenses fixé dans le contrat. Cette différence est appréciée sur la base des derniers comptes de gestion disponibles.

Dans le cas où cette différence est supérieure à 0, il est appliqué une reprise financière dont le montant est égal à 75 % de l'écart constaté. Le montant de cette reprise ne peut excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année considérée. Le niveau des dépenses réelles de fonctionnement considéré pour l'application du deuxième alinéa du présent V prend en compte les éléments susceptibles d'affecter leur comparaison sur plusieurs exercices, et notamment les changements de périmètre et les transferts de charges entre collectivité et établissement à fiscalité propre ou la survenance d'éléments exceptionnels affectant significativement le résultat. Le représentant de l'Etat propose, s'il y a lieu, le montant de la reprise financière.

La collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dispose d'un mois pour adresser au représentant de l'Etat ses observations. Si la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente des observations, le représentant de l'Etat, s'il y a lieu, arrête le montant de la reprise financière. Il en informe la collectivité ou l'établissement en assortissant cette décision d'une motivation explicite.

Si la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne s'est pas prononcée dans le délai prescrit, le représentant de l'Etat arrête le montant de la reprise financière.

Le montant de la reprise est prélevé, pour les collectivités territoriales n'entrant pas dans le champ de l'article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, sur les douzièmes prévus aux articles L. 2332-2 et L. 3332-1-1 du code général des collectivités territoriales.

Pour les collectivités entrant dans le champ de l'article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 précitée, le montant de la reprise est prélevé sur le montant prévu au IV du même article 149 ou sur les

douzièmes prévus à l'article L. 4331-2-1 du code général des collectivités territoriales.

VI. - Pour les collectivités territoriales et établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre entrant dans le champ des deux premiers alinéas du I du présent article et n'ayant pas signé de contrat dans les conditions prévues au même I, le représentant de l'Etat leur notifie un niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement qui évolue comme l'indice mentionné au III de l'article 13, après application des conditions prévues au IV du présent article. Ces collectivités et établissements se voient appliquer une reprise financière si l'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement dépasse le niveau arrêté en application du premier alinéa du présent VI. Le montant de cette reprise est égal à 100 % du dépassement constaté.

Le montant de cette reprise ne peut excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal.

Les troisième à dernier alinéas du V s'appliquent.

VII. - En cas de respect des objectifs fixés au I, le représentant de l'Etat peut accorder aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale signataires d'un contrat une majoration du taux de subvention pour les opérations bénéficiant de la dotation de soutien à l'investissement local.

VIII. - Le Gouvernement dresse un bilan de l'application des dispositions de l'article 13 et du présent article avant le débat d'orientation des finances publiques du projet de loi de finances pour 2020. Ce bilan tient compte du rapport public annuel du Conseil national d'évaluation des normes prévu à l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

IX. - Le dispositif prévu à l'article 13 et au présent article entre en vigueur à compter de la publication de la présente loi.
X. - Les modalités d'application du présent article sont précisées, en tant que de besoin, par un décret en Conseil d'Etat.