

## B. La démarche contractuelle initiée en 2017 permet d'associer les collectivités locales à la maîtrise des finances publiques.

### 1. La contribution des collectivités à la maîtrise des finances publiques a longtemps pris la forme d'une baisse unilatérale des concours financiers de l'État.

Depuis 1996 et jusqu'à 2017, la participation du secteur public local au redressement des finances publiques a principalement pris la forme de mécanismes visant à encadrer les concours financiers de l'État.

Encadré thématique	L'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités de 1996 à 2017
<p><b>De 1996 à 2010, un encadrement de la progression des concours financiers :</b> C'est d'abord par l'intermédiaire d'un « <b>pacte de stabilité financière</b> », introduit en 1996, que l'État a mis en place une contractualisation pluriannuelle portant sur les relations financières avec les collectivités territoriales. L'objectif était de garantir aux collectivités une meilleure visibilité sur l'évolution de leurs dotations grâce à une indexation triennale de celles-ci sur l'inflation. De 1999 à 2007, le <b>contrat de croissance et de solidarité</b> a ensuite indexé les dotations sur l'inflation, majorée d'une fraction de la hausse du PIB de l'année en cours (cette fraction a atteint 20 % en 1999, 25 % en 2000, 33 % à partir de 2001).</p> <p>Les concours financiers ont pour la première fois fait l'objet de mesures de maîtrise dans la LFI pour 2008. Cette dernière a mis en place un nouveau « <b>contrat de stabilité</b> » réduisant à l'inflation la progression de l'ensemble des concours de l'État. Ce contrat prévoyait que l'évolution des dotations dont les taux de croissance étaient supérieurs à l'inflation soit compensée par la baisse de certaines dotations, dites « variables d'ajustement ». Conformément aux conclusions du premier rapport du Conseil d'orientation des finances publiques, la LFI 2009 a étendu le nombre de ces variables de manière à répartir plus équitablement la charge entre elles. La LFI 2009 a également désindexé les dotations d'investissement et les a stabilisées en valeur à compter de 2009.</p> <p><b>De 2011 à 2013, une stabilisation en valeur et à périmètre constant de l'enveloppe dite « normée » :</b> En 2011, il est apparu nécessaire d'approfondir la contribution des collectivités territoriales à l'objectif de maîtrise de la dépense publique. La LPFP pour les années 2011 à 2014 a ainsi prévu la stabilisation en valeur et à périmètre constant des concours de l'État, hors FCTVA et dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (enveloppe normée).</p> <p><b>De 2014 à 2017, une baisse des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales :</b> Prévu pour la première fois dans la LPFP pour les années 2012 à 2017, le principe d'une <b>contribution au redressement des finances publiques (CRFP)</b> des collectivités a été consacré par le pacte de confiance et de responsabilité conclu entre l'État et les collectivités le 16 juillet 2013. Ce pacte a toutefois prévu d'importantes mesures de compensation, en particulier pour les départements et les régions.</p>	

En 2014, les dotations ont été réduites de 1,5 Md€ dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité. La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019 a programmé une **réduction des concours financiers aux collectivités territoriales de 11 Md€ à horizon 2017**, via une baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Ce montant correspondait à la part des APUL dans la dépense publique en 2013 (21 %) rapportée aux 50 Md€ d'économies attendues de l'ensemble des administrations publiques.

Les réductions de DGF ont été mises en œuvre par les LFI pour les années 2014 à 2017. Saisi notamment du grief de l'atteinte aux principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales, **le Conseil constitutionnel a estimé que les dispositions contestées étaient conformes à la Constitution**<sup>19</sup>.

La CRFP a été répartie au *pro rata* des recettes réelles de fonctionnement pour le bloc communal, de façon péréquée pour les départements et au *pro rata* des recettes totales pour les régions (avec une quote-part pour les régions d'outre-mer). Elle a été atténuée par un moindre prélèvement sur les communes en 2017 (1 Md€) et par la hausse de la péréquation.

<sup>19</sup> Décisions n° 2014-707 DC, 2015-725 DC et n° 2016-744 DC

Baisse de la DGF	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2014-2017
Baisse de la DGF en LFI	3 516	3 385	2 362	9 263
Baisse de la DGF en exécution	3 472	3 341	2 428	9 241

Tableau 4 : Montant de la baisse de la DGF (en M€) entre 2014 et 2017 (en LFI et en exécution)

Source : Direction du budget

Les montants de minoration exécutés sur la DGF ont pu être légèrement inférieurs à ceux prévus en loi de finances initiale. En effet, certaines collectivités avaient une dotation forfaitaire insuffisante pour acquitter leur contribution au titre de la CRFP. Pour ces collectivités, la LFI pour 2015 a introduit un mécanisme de contribution spécifique *via* des prélèvements sur les douzièmes de fiscalité locale versés par l'État.

Chaque année, un arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur et du ministre en charge du Budget précisait, pour chaque collectivité concernée, le montant du prélèvement mis à sa charge.

La CRFP n'ayant pas été reconduite en 2018, il n'y a pas eu de nouveaux prélèvements sur fiscalité. En revanche, les prélèvements opérés en 2016 et en 2017 sont reconduits depuis 2018 afin d'éviter une rupture d'égalité entre les collectivités qui connaissent une baisse pérenne de leur DGF et celles ayant participé à la CRFP *via* des prélèvements sur fiscalité.

Chaque année, depuis 2017, 439 communes et 132 EPCI font ainsi l'objet d'un prélèvement sur leur fiscalité. Le montant total de ces prélèvements s'élève à 26,5 M€ par an pour les communes et 36 M€ par an pour les EPCI. S'agissant des régions, trois sont concernées (Corse, Guadeloupe, Guyane) pour un montant total de 4,1 M€ par an. Aucun département n'est concerné par ces prélèvements.

D'un point de vue budgétaire, les recettes correspondantes pour l'État sont retracées dans l'annexe *Évaluation des voies et moyens – Tome 1* du projet de loi de finances de l'année (ligne 1499).

Par ailleurs, pour atténuer cette baisse de la DGF, les collectivités locales ont bénéficié d'une **hausse des principaux dispositifs de péréquation verticale** financés par l'État à destination des communes (dotation de solidarité urbaine et dotation de solidarité rurale) et des départements (dotation de péréquation urbaine et dotation de fonctionnement minimale).

Dotations de péréquation	2014	2014/2015	2015	2015/2016	2016	2016/2017	2017	2017/2018	2018	2018/2019	2019
Dotation de solidarité urbaine (DSU)	1 551	12%	1 731	10,4%	1 911	9,4%	2 091	5,3%	2 201	4,1%	2 291
Dotation de solidarité rurale (DSR)	1 008	12%	1 125	10,4%	1 242	14,5%	1 422	6,3%	1 512	6,0%	1 602
Dotation de péréquation urbaine (DPU)	626	1%	633	1,1%	640	2,0%	653	0,5%	657	0,5%	660
Dotation de fonctionnement minimale (DFM)	797	2%	810	1,6%	823	0,8%	830	0,8%	836	0,8%	843

Tableau 5 : Évolution des principales dotations de péréquation verticales entre 2014 et 2019 (M€)

Source : OFGPI, *Les finances des collectivités locales en 2019*

Les collectivités territoriales ont également bénéficié d'un **renforcement du soutien de l'État à l'investissement local, qui se poursuit aujourd'hui**. La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) a ainsi progressé de près de 400 M€ entre 2014 et 2017 pour atteindre 1 046 M€ dans la LFI pour 2019, la dotation politique de la ville (DPV) a progressé de 50 M€ sur cette même période pour atteindre 150 M€. Enfin, la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) a été créée en 2016 et a atteint 570 M€ dans la LFI pour 2019. En incluant le FCTVA, ce sont donc plus de 8 Md€ qui ont été consacrés par la LFI pour 2019 par l'État au soutien de l'investissement des collectivités.

En dépit de la reprise de l'investissement local, ce niveau historique de soutien est maintenu dans le cadre du PLF pour 2020.

## 2. Les contrats de Cahors inscrivent la participation des collectivités territoriales au redressement des finances publiques dans une approche partenariale.

Le Gouvernement a présenté en 2018 sa stratégie en matière de finances publiques pour le quinquennat. Il s'est notamment fixé comme objectif la maîtrise de la dépense de l'ensemble des administrations publiques. La contraction du ratio de la dépense publique rapportée au PIB permettra ainsi de diminuer les impôts, de baisser les déficits publics et de réduire la dette.

Les collectivités territoriales participent à l'objectif de modération de la dépense publique selon des modalités déterminées par la LPFP 2018-2022. **L'article 13** dispose ainsi que les dépenses réelles de fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements (budgets principaux et annexes) devront progresser d'au plus + 1,2 % chaque année et que leur besoin de financement devra diminuer de - 2,6 Md€ chaque année (soit une réduction cumulée de -13 Md€ sur la période 2018-2022).

## Encadré thématique

## L'ODEDEL, un premier outil visant à associer les collectivités au redressement des finances publiques

L'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL), fixé par l'article 11 de la LPFP pour les années 2014 à 2019, est initialement défini comme un pourcentage d'évolution annuelle à périmètre constant de la dépense locale.

L'ODEDEL vise à associer les collectivités territoriales au redressement des comptes publics en leur donnant un référentiel d'évolution de leurs dépenses compatible avec la trajectoire globale des finances publiques. Cet objectif est indicatif pour respecter le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales. Il se décline en deux sous-objectifs : un objectif d'évolution de la dépense totale des collectivités locales (fonctionnement et investissement) et un objectif d'évolution des seules dépenses de fonctionnement.

La LPFP pour les années 2018 à 2022 est venue renforcer l'ODEDEL en prévoyant une contractualisation inédite avec les plus grandes collectivités territoriales autour d'objectifs d'évolution des dépenses locales de fonctionnement.

L'article 29 prévoit par ailleurs une contractualisation financière entre l'État et les 322 plus importantes collectivités. Cette démarche innovante, initiée lors de la conférence nationale des territoires (CNT) du 14 décembre 2017 à Cahors, vise à développer une approche partenariale entre l'État et les collectivités afin de responsabiliser les exécutifs locaux dans la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement et de mieux les associer à l'objectif de redressement des comptes publics. En contrepartie de l'effort demandé, l'État garantit la prévisibilité et la stabilité de ses concours financiers.

**Pour chacune des 322 plus importantes collectivités, dont les dépenses de fonctionnement du budget principal dépasse 60 M€, les contrats comprennent ainsi :**

- Un objectif contraignant d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ;
- Un objectif de réduction du besoin de financement ;
- Et, le cas échéant, une trajectoire d'amélioration de la capacité de désendettement.

Par sa décision n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018, le Conseil constitutionnel a estimé que l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques justifiait ces mesures d'encadrement, et que le dispositif contractuel prévu à l'article 29 ne portait pas atteinte au principe de libre administration des collectivités.

Afin de tenir compte des spécificités locales (dynamisme démographique, revenu moyen par habitant et efforts passés de maîtrise des dépenses), l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement peut faire l'objet d'une modulation et varier de + 0,75 % à + 1,65 %. Le décret n° 2018-309 du 27 avril 2018 d'application des articles 13 et 29 a défini les règles de calcul de cette modulation et est venu préciser la définition des dépenses réelles de fonctionnement à prendre en compte selon les situations territoriales.

D'après l'article 29, les collectivités qui ne respectent pas leur objectif de dépenses fixé dans le contrat se verront appliquer une **reprise financière dont le montant sera égal à 75 % de l'écart constaté ou à 100 % de l'écart pour les collectivités ayant refusé de signer un contrat**. Elle sera réalisée par un prélèvement sur les douzièmes de fiscalité ou bien sur les versements de TVA affectée aux régions. Le montant de cette reprise ne pourra toutefois pas excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année considérée.

### 3. Les résultats de la contractualisation en 2018 permettent de dresser un premier bilan positif de la démarche.

#### a. La démarche contractuelle a fait l'objet d'une large adhésion de la part des collectivités.

Les préfets ont été chargés de négocier la signature des contrats avant le 30 juin 2018. Sur les 322 collectivités concernées par la contractualisation, 229 ont décidé de s'engager, soit 71 % d'entre elles. Seules 93 collectivités non-signataires se sont vu notifier par arrêté préfectoral une trajectoire d'évolution maximale de leurs dépenses de fonctionnement<sup>20</sup>.

L'adhésion des collectivités a donc été forte, d'autant plus que 17 autres collectivités ont décidé de signer un contrat avec l'État de façon volontaire (celles-ci ne pourront toutefois pas faire l'objet de reprise financière en cas d'écart avec leur objectif).

<sup>20</sup> Pour les collectivités concernées par le dispositif ayant refusé la signature des contrats, une instruction ministérielle du 23 juillet 2018 précise que les préfets doivent leur notifier par arrêté le taux annuel d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, pouvant tenir compte des possibilités de modulation prévues par la loi.

	Ensemble	Régions	Départements	EPCI	Communes
Nombre de contrats signés	229	9	46	54	120
Part des collectivités signataires dans le total des collectivités concernées	71%	53%	47%	87%	83%

Tableau 6 : Taux de signature des contrats de Cahors par catégorie de collectivité

Source : Direction du budget

L'ensemble des collectivités signataires représente 68,5 Md€ de dépenses réelles de fonctionnaires, soit 59 % de la dépense totale de fonctionnement des 322 collectivités initialement visées par les contrats (budgets principaux).

(Md€)	Dépenses réelles de fonctionnement visées par les contrats	Dépenses couvertes pour les collectivités signataires	Taux de couverture
Ensemble des collectivités	116,5	69,3	59%
Régions	21,8	11,3	52%
Départements	60,5	27,7	46%
EPCI	10,1	9,4	93%
Communes	24,1	20,9	87%

Tableau 7 : Taux de couverture des dépenses réelles de fonctionnement par les contrats de Cahors

Source : Direction du budget

*b. L'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités a été contenue, mais l'objectif de réduction du besoin de financement n'a pas été atteint.*

En 2018, les dépenses réelles de fonctionnement de l'ensemble des collectivités ont été maîtrisées. Elles ont effectivement connu une progression de seulement + 0,4 %<sup>21</sup>, inférieure à l'objectif prévu par la LPFP (+ 1,2 %). Le besoin de financement des collectivités a également diminué de - 646 M€ par l'effet cumulé d'une augmentation des remboursements (+ 580 M€) et d'une quasi stabilisation de l'emprunt (- 65 M€), et ce malgré une progression des dépenses d'investissement (+ 2,09 Md€<sup>22</sup>). L'objectif de réduction du besoin de financement (- 2,6 Md€) n'a toutefois pas été atteint.

Les dépenses réelles de fonctionnement des 322 collectivités concernées par la contractualisation ont par ailleurs reculé de - 0,2 %<sup>23</sup> en comptabilité budgétaire. Les collectivités (y compris les 322 soumises à la contractualisation) ont maîtrisé leurs dépenses de personnel (+ 0,9 % pour l'ensemble des collectivités et + 0,8 % pour les 322).

Le besoin de financement des 322 collectivités a par ailleurs connu une diminution de - 920 M€, expliquée par une réduction des emprunts (- 440 M€) et une progression des remboursements de dette (+ 480 M€).

Enfin, la capacité de désendettement des 339 collectivités (y compris les 17 volontaires), entendue comme le nombre d'années d'épargne brute nécessaire pour rembourser l'ensemble de la dette, s'est améliorée en passant de 5,36 années à 5,05 années. Elle a également diminué de 0,2 année pour l'ensemble des collectivités, passant de 5,0 années en 2017 à 4,8 années en 2018.

Ainsi, le dispositif de contractualisation financière entre l'État et les collectivités a fortement contribué à la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement en 2018. **Les efforts doivent néanmoins être poursuivis en 2019 dans un contexte de contraintes plus fortes pesant sur la dépense, en particulier sur la masse salariale.**

<sup>21</sup> Hors remboursements. Périmètre : Budgets principaux et budgets annexes non consolidés.

<sup>22</sup> Périmètre : Comptes consolidés hors syndicats. Source : OFGPL, *Les finances des collectivités locales en 2019*.

<sup>23</sup> Périmètre : Budgets principaux

**Encadré thématique****Le chantier de la simplification des normes**

Si le Gouvernement a impliqué les collectivités dans la maîtrise des finances publiques, il s'est également engagé à ouvrir le chantier de la simplification des normes durant le quinquennat, afin de limiter les coûts techniques et financiers pour les collectivités induits par l'adoption de nouveaux textes réglementaires.

D'après le rapport public annuel 2018 du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), les 265 projets de texte soumis pour avis au CNEN auront généré en 2019 un coût net à la charge des collectivités de 200 M€. En 2018, les 355 textes avaient généré un coût net de 184 M€.

Une circulaire du Premier ministre du 28 juillet 2017 énonce par ailleurs que l'adoption d'une nouvelle norme réglementaire devra s'accompagner de la suppression de deux normes existantes dans le cadre de la même politique publique. En cas d'impossibilité de la suppression, une simplification de deux normes est demandée. Cette circulaire a été complétée par un nouveau principe prévoyant l'inclusion dans chaque projet de loi d'un titre comportant des mesures de simplifications législatives.

**Encadré thématique****Le compte financier unique : vers une documentation financière plus claire et intelligible**

La séparation entre ordonnateurs et comptables publics est la pierre angulaire du système de comptabilité publique français. Elle se traduit par l'existence de deux documents comptables : le compte administratif, correspondant à un arrêté des comptes pour l'ordonnateur local, et le compte de gestion, présentant la comptabilité patrimoniale (dont les comptes de tiers recensant les redevables et les fournisseurs). Cependant, la coexistence de deux états financiers distincts nuit à la lecture et à l'analyse financière des entités locales.

C'est pourquoi, en février 2017, l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'administration (IGA) ont été missionnées pour proposer les modalités de création d'un compte financier unique (CFU) ayant pour but d'améliorer la compréhension et l'intelligibilité des données. Leur rapport propose la création d'une nouvelle maquette qui comprendrait des informations générales, des données relatives à l'exécution budgétaire, des éléments ayant trait à la situation patrimoniale et des annexes simplifiées.

L'article 242 de la loi de finances pour 2019 a ouvert l'expérimentation, à partir de 2020 et pour une période de trois exercices budgétaires, du compte financier unique pour les collectivités volontaires.

Ce CFU se substituera pour les collectivités retenues, durant la période de l'expérimentation, au compte administratif ainsi qu'au compte de gestion, par dérogation aux dispositions régissant ces documents.

À l'issue de cette phase d'expérimentation, un bilan sera transmis par le Gouvernement au Parlement en vue d'une éventuelle généralisation du CFU.