

## La contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales : disparition ou évolution ?

par Etienne DOUAT

*Agrégé de droit public, professeur à l'Université de Montpellier, CREAM (équipe d'accueil n° 2038), vice-président de la Société française de finances publiques*

Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales sont marquées par la notion juridique de contrat. En effet, dès 1996<sup>1</sup> l'État a imposé aux collectivités locales un pacte de stabilité financière pour leur appliquer une norme d'augmentation des concours de l'État<sup>2</sup> qui ne dépasse pas le taux de l'inflation. Puis à partir de 1999<sup>3</sup>, le pacte s'est transformé en contrat de croissance et de solidarité avec une garantie d'augmentation proportionnelle à l'évolution du PIB (produit intérieur brut). Il a fallu attendre la loi de finances pour 2008<sup>4</sup> pour que le gel des concours de l'État soit organisé dans un contrat de stabilité repris dans la première loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009 qui a désindexé la dotation globale de fonctionnement<sup>5</sup>.

Les lois de programmation des finances publiques (LFPF) sont une catégorie instituée par l'article 34 de la Constitution révisé en 2008. Elles ont pour objectif l'équilibre des comptes de l'ensemble des administrations publiques. Après la crise de 2009, les nouvelles normes européennes de discipline budgétaire, inscrites dans le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) signé le 2 mars 2012 à Bruxelles, ont été transposées par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 sur la programmation et la gouvernance des finances publiques (*LOPGFP*). L'article 1<sup>er</sup> de la *LOPGFP* décide qu'il appartient à la LFPF 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 LFPF est un instrument permettant à l'État de piloter l'ensemble des finances publiques afin de programmer leur évolution à moyen terme<sup>6</sup>. Le périmètre des LFPF ne se limite pas au seul budget de l'État mais touche également les finances des organismes divers d'administrations centrales<sup>7</sup> qui reçoivent chaque année 56,5 Mds d'euros de versements du budget de l'État, les administrations de sécurité sociale<sup>8</sup> et les administrations publiques locales (APUL<sup>9</sup>). Les APUL ont été pilotées par les précédentes LFPF en utilisant la dotation globale de fonctionnement (DGF) dès la première LFPF du 9 février 2009<sup>10</sup>. En effet, la DGF a été intégrée à la norme zéro volume obligeant les dépenses de l'État à ne pas augmenter plus que l'inflation ce qui a expliqué le gel de la DGF à partir de 2009<sup>11</sup>. Puis la troisième LFPF du 31 décembre 2012<sup>12</sup> a décidé de passer aux choses sérieuses en abaissant la DGF à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>13</sup>. Après ce premier test d'un an, la quatrième LFPF du 29 décembre 2014<sup>14</sup> 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<sup>15</sup>. La principale conclusion de l'étude de la Cour des comptes est que ce sont les finances locales qui ont le mieux respecté leurs objec-

tifs 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<sup>16</sup>. Les finances locales ont donc été pilotées par les recettes au moyen de la DGF qui constituait un moyen commode pour l'État pour maîtriser les finances locales. L'impact de cette baisse de la DGF a été immédiat sur les résultats des finances locales qui sont passés d'un déficit à l'équilibre dès 2015. La quatrième LPFP du 29 décembre 2014 ne s'est pas contentée d'agir sur les recettes et plus particulièrement sur la DGF, 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<sup>17</sup> (art. 11 et 28). Cet objectif comportait deux éléments : une première norme d'évolution des dépenses totales des collectivités locales et une seconde norme d'évolution des seules dépenses de fonctionnement. La cinquième LPFP du 22 janvier 2018<sup>18</sup> fixant les orientations des finances publiques pour 2018-2022 a décidé d'un changement de méthode en appliquant les recommandations de la Cour des comptes dans son rapport du 26 juin 2017 : agir directement sur la dépense à tous les niveaux des administrations publiques. Le niveau qui fait l'objet du pilotage des dépenses le plus intéressant est celui des finances locales. Le cadrage 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 2017<sup>19</sup> 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 cinq ans tout en conservant une stabilisation des recettes provenant de l'État. Ce qui aboutit, selon la loi de programmation, à des excédents qui grossissent de plus en plus et qui devraient rapporter 46,3 Mds d'euros sur cinq ans. Pour traiter la question de la contractualisation, nous commencerons par l'étude de cette contrainte avant de nous attacher à ses conséquences.

### **Une contrainte contractuelle individualisée**

Quels sont les objectifs contractuels 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 dans l'évaluation du contrat. 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 mutualiser ou moderniser des services. Deuxième 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 affiche 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, douze ans, pour les régions neuf ans, pour les départements dix ans. La contrainte contractuelle individualisée repose sur deux éléments : la modulation et la sanction.

## La modulation

Le taux d'augmentation de + 1,2 % par an des dépenses de fonctionnement prévu par le contrat peut être adapté pour tenir compte de trois différents critères. Chaque critère permet de moduler à la hausse ou à la baisse le taux d'augmentation des dépenses de fonctionnement. Comme il existe trois critères pouvant être mis en œuvre, cela signifie que le taux de 1,2 % peut être au minimum de 0,75 % et au maximum de 1,65 %. En effet si la modulation joue exclusivement à la hausse, chaque critère permet d'ajouter 0,15 % ce qui donne 1,2 % + trois fois 0,15 % soit 0,45 % et donc un taux d'augmentation des dépenses de fonctionnement de 1,65 %. Inversement, si la modulation joue exclusivement à la baisse, chaque critère permettra de retrancher 0,15 % ce qui donne 1,2 % - trois fois 0,15 %, soit 0,45 % et donc un taux d'augmentation des dépenses de fonctionnement de 0,75 %. Nous verrons d'abord les modalités puis les effets de la modulation.

## 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 contractualisation. Chacun des trois critères permet de réaliser une modulation maximale de 0,15 % du taux d'augmentation des dépenses de fonctionnement. Mais il est possible de réaliser une plus petite modulation que 0,15 %, dans ce cas elle ne peut être inférieure à 0,05 %, soit le tiers.

Premier critère, la population ou le nombre de logements : si la collectivité a connu une variation de sa population supérieure à 0,75 point de la moyenne nationale au cours des cinq dernières années, il sera possible de moduler le taux de plus ou moins 0,15 %. Au fond, si la population a augmenté, le taux d'évolution des dépenses de fonctionnement sera majoré. Au contraire, si la population a diminué, le taux sera réduit à due concurrence. Ce premier critère peut être remplacé par celui de la construction de logements s'il est plus favorable mais ce critère du nombre de logements ne peut pas servir pour motiver une baisse de taux. La population ou le nombre de logements constitue un seul et unique critère. Par conséquent, il n'est pas possible d'ajouter deux fois 0,15 %, une fois pour l'augmentation de la population et une seconde fois pour l'augmentation du nombre de logements.

Deuxième 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 politique de la ville ne peut jouer qu'à la hausse. Comme pour le premier critère, les données sur le revenu moyen et la part de population résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ne se cumulent pas.

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. Si les dépenses de fonctionnement de la commune ou de l'intercommunalité ont connu une évolution inférieure d'au moins 1,5 point à l'évolution moyenne constatée pour les collectivités de la même catégorie, la modulation pourra se faire à la

hausse d'au maximum 0,15 %. Inversement, si les dépenses ont augmenté plus que la moyenne par le passé, le taux d'augmentation de 1,2 % sera modulé à la baisse de 0,15 %. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 18 janvier 2018, a jugé que cette modulation permettait d'adapter le taux national aux circonstances concrètes des différentes collectivités et notamment les départements<sup>20</sup>. L'existence de la modulation contribue à rendre l'ensemble du dispositif de la contractualisation conforme à la Constitution et plus particulièrement aux principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales.

### Les effets de la modulation

Sur les collectivités concernées par la contractualisation, 68 % ont bénéficié d'un taux allant au-delà de 1,2 % et au maximum à 1,65 % alors que 32 % d'entre elles ont dû strictement respecter le taux de 1,2 % car aucun critère de la modulation ne leur était applicable ; plusieurs collectivités ont pu ainsi bénéficier du taux maximal de 1,65 % mais aucune n'étant contrainte par le taux minimal de 0,75 %<sup>21</sup>. La modulation a permis d'adapter la rigidité d'un taux uniforme aux circonstances propres à chaque collectivité territoriale. Même si un tiers des collectivités concernées n'ont pas pu bénéficier de la modulation, l'impact de la modulation a été de rendre la contrainte de maîtrise des dépenses de fonctionnement un peu plus souple.

### Les sanctions 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 sept articles et une annexe. La loi et le rapport qui y est annexé renvoient pour l'application de la loi au préfet mais l'instruction prend soin d'indiquer le rôle d'expertise de la direction générale des finances publiques (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 à partir d'une expertise réalisée par les services financiers de la DGFIP.

La reprise financière ou la récompense ? Le projet de loi de programmation des finances publiques avait prévu en son article 24<sup>22</sup> une procédure faisant intervenir la chambre régionale et territoriale des comptes avec une modification de l'article L.1612-14 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Si les collectivités territoriales n'avaient pas réduit leur endettement, le préfet pouvait saisir la chambre régionale et territoriale des comptes pour lui demander de rendre un avis pour donner des préconisations pour que la collectivité territoriale prenne une orientation plus vertueuse. 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'État. 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 est 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 est de 100 % de l'écart. Par conséquent, les ressources fiscales de la collectivité sont ponctionnées à la source et la collectivité ne perçoit pas la totalité de ses ressources fiscales avancées par l'État. Cette reprise financière est plafonnée à

2 % des recettes de fonctionnement. En cas de contestation, un recours est recevable au tribunal administratif. Si la collectivité a maîtrisé ses dépenses et a respecté le contrat, elle bénéficiera d'une récompense. L'État pourra majorer le taux de la dotation de soutien à l'investissement local<sup>23</sup> ce qui encourage la collectivité territoriale à accroître ses investissements. La procédure de reprise a été contestée par les députés et les sénateurs devant le Conseil constitutionnel<sup>24</sup> 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 : d'une part, la sanction n'est prononcée qu'à l'issue d'une procédure contradictoire avec le préfet sous le contrôle du juge administratif, ce qui peut permettre la prise en compte d'éléments exceptionnels ou de circonstances particulières. Par exemple, des changements de périmètre des compétences attribuées ou transférées à la collectivité ou d'éléments imprévisibles. D'autre part, la reprise est plafonnée à 2 % des recettes réelles de fonctionnement de l'exercice ce qui garantit que la reprise ne revête pas un caractère excessif. Par conséquent, la LPFP 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 financière. Cette contractualisation a donné lieu à des relations entre les élus locaux et les préfets qui ont été confirmés dans leur rôle de contrôleurs et de négociateurs. C'est ce que nous verrons avec les conséquences de la contractualisation.

### Les conséquences de la contractualisation

On distinguera deux conséquences très différentes de la contractualisation : d'abord l'attitude des élus vis-à-vis de la proposition faite par l'État de signer un contrat, puis les résultats financiers de la contractualisation.

#### Accepter ou refuser de signer le contrat ?

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'État dans le cadre de la conférence nationale des territoires se retrouve au niveau de la contractualisation.

#### Résultats de la contractualisation

Collectivités	Signatures acquises	Signatures refusées
Régions	9	8
Métropoles	20	1
Départements	44	54
GPF	34	7
Communes	119	24
<b>TOTAL</b>	<b>229</b>	<b>93</b>

Rapport de l'observatoire des finances et de la gestion locales, 2018.

Les absences de signature sont une première ombre au tableau car elles montrent bien que pour certaines collectivités territoriales, il était préférable de ne pas signer de contrat avec l'État. Le premier constat est que ce sont les départements qui ont dit non à 55 %<sup>25</sup>. Les finances départementales sont celles qui ont été les plus complexes à équilibrer en raison des nombreuses dépenses obligatoires attribuées par l'État comme les routes, les allocations individuelles de solidarité ou l'aide sociale à l'enfance. La situation de la plupart des départements est déséquilibrée par des dépenses sociales qui ne cessent d'augmenter depuis l'acte I de la décentralisation alors que leurs recettes sont insuffisantes. Pour les allocations individuelles de solidarité, le reste à charge pour les budgets départementaux est de l'ordre de 70 % ce qui diminue toute marge de manœuvre. Par conséquent, la cohérence de la démarche contractuelle n'était pas convaincante pour les présidents des départements. La position de principe prise par l'association des départements de France a d'ailleurs fourni des explications et des arguments s'opposant à cette démarche contractuelle.

La question de principe qui nous semble posée par les dépenses sociales des départements est celle de la solidarité nationale. Est-il normal que l'État fasse assumer des charges relevant de la solidarité nationale aux départements ? Pourquoi les droits à bénéficier du RSA, de l'APA ou de la PCH ne sont-ils pas les mêmes dans tous les départements ? Pourquoi les mineurs non accompagnés ne sont-ils pas pris en charge de manière uniforme sur le territoire national ? Le fait d'organiser une contractualisation qui vise avant tout à maîtriser les dépenses n'est-il pas compatible avec le principe d'égalité. La position des départements nous semble largement justifiée par un refus d'entrer dans une démarche qui contredit la notion de dépense obligatoire.

Les régions ont été pour leur part 47 % à refuser de signer la contractualisation avec l'État. La question des régions est un peu différente de celle des départements mais elle s'en rapproche car les dépenses de fonctionnement des régions sont très largement des dépenses obligatoires qui découlent des transferts de compétences. Les dépenses de transports, renforcées par la *loi portant nouvelle organisation territoriale de la République* (loi NOTRe) du 7 août 2015<sup>26</sup>, en sont un bon exemple. En effet, les transports absorbent 32,6 % des dépenses fonctionnelles de fonctionnement des régions en 2019 loin devant la formation professionnelle et l'apprentissage (22,5 %) et l'enseignement (17,1 %). Les régions n'ont pas apprécié la recentralisation des compétences en matière d'apprentissage décidée en 2018 tout comme le remplacement de la DGF à compter de 2018 par une fraction de TVA (taxe sur la valeur ajoutée). On trouve parmi les régions métropolitaines qui ont refusé de signer, celles qui pèsent le plus lourd : l'Île-de-France et PACA et pour l'outre-mer, la Martinique et la Guyane.

Pour le bloc communal le nombre de refus de signer les contrats a été bien moins important. Ainsi, pour les communes dont le budget était supérieur à la limite de 60 millions d'euros, seules 16,5 % ont refusé de signer. Pour les groupements à fiscalité propre, c'est quasiment le même taux avec 16,7 %. Le bloc communal a, pour l'essentiel, bien accepté cette démarche de contractualisation alors même que la perspective des élections municipales de 2020 aurait pu déranger les élus. Le plus faible taux de refus de signer les contrats concerne les métropoles. Sur les vingt-et-une métropoles, une seule a refusé de signer : Saint-Etienne Métropole.

Pour les collectivités territoriales qui ont refusé de signer le contrat avec l'État, les ministres des finances et de l'intérieur ont rédigé une instruction du 23 juillet 2018 pour indiquer aux préfets comment rédiger les arrêtés destinés à encadrer l'augmentation des dépenses de fonctionnement en dehors de tout cadre contractuel. En effet, la contrainte fixée par l'article 13 de la LPFP du 22 janvier 2018 s'imposait à toutes les collectivités dès lors que leur budget dépassait la barre des 60 millions d'euros. À la différence des contrats, l'arrêté préfectoral ne porte que sur la limitation de l'augmentation des dépenses de fonctionnement. L'arrêté ne porte ni sur l'objectif d'amélioration du besoin de financement, ni sur la capacité de désendettement. Ces deux autres contraintes ne sont pas imposées par le préfet. Ceci est prévu par le point VI de l'article 29 de la LPFP du 22 janvier 2018. La date limite du 30 juin étant impérative, toute collectivité qui aurait dû signer devra faire l'objet d'un arrêté quelle que soit la raison. Les préfets ont été tenus de prendre les arrêtés qui s'imposaient et ne peuvent négocier aucune convention avec les collectivités. Pour fixer les taux d'augmentation des dépenses réelles de fonctionnement, les préfets ont eu la possibilité de moduler les taux comme cela est prévu pour la fixation du taux dans les contrats. Les préfets ont dû envoyer le projet d'arrêté à l'exécutif local afin de l'inviter à formuler ses observations en lui proposant un entretien destiné à échanger sur le projet de texte. Le directeur régional ou départemental de la DGFIP a dû être destinataire de ces projets d'arrêtés. Les collectivités destinataires d'un arrêté ont bénéficié des mêmes garanties procédurales que celles qui ont signé un contrat. Cela concerne le suivi du contrat et l'application de la reprise financière. La seule différence concerne le montant de la reprise qui n'est pas de 75 % mais de 100 % de l'écart constaté entre l'objectif et la réalisation de l'augmentation des dépenses.

Même si la plupart des collectivités signataires ont réussi à maîtriser leurs dépenses de fonctionnement, quatorze collectivités territoriales ne sont pas parvenues à respecter la norme d'augmentation des dépenses fixée au contrat. La Cour des comptes dans son rapport indique que les dépassements n'ont été que de 0,3 % en 2018 ce qui a entraîné une série de douze arrêtés de reprise financière de seulement 25,3 millions d'euros. Sur les douze collectivités qui ont été sanctionnées, il y avait sept collectivités qui avaient signé un contrat avec l'État et cinq qui avaient refusé de signer et qui ont eu la reprise maximale. Dans le travail des préfets, des retraitements importants ont eu lieu pour apprécier les chiffres en tenant compte de facteurs extérieurs à la collectivité comme les transferts de compétences. Pour les régions, ces retraitements ont été nombreux pour ne pas sanctionner les régions qui ont bénéficié du transfert de la compétence transport.

## **Les résultats financiers de la contractualisation**

### **Perspectives générales**

L'évolution des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des collectivités locales en 2018 et 2019 a été modérée avec un taux d'augmentation faiblement positifs de + 0,3 % et + 1,1 % ce qui tranche avec l'année 2017 où ces dépenses avaient augmenté de + 2,0 %. En raison du cycle électoral, les dépenses d'investissement ont augmenté dans des proportions beaucoup plus grandes (+ 5,2 % pour 2018 et + 13,0 % pour 2019). En 2018 et 2019, les collectivités locales ont fait des efforts pour maîtriser leurs dépenses d'intervention (- 0,1 % et + 1,1 %). En effet, cette catégorie de dépenses avait augmenté en 2017 de + 1,8 %. Les dépenses de personnel ont été mieux maîtrisées avec un taux d'augmentation

de + 0,9 % pour 2018 et + 1,5 % pour 2019 contre + 2,9 % en 2017. On sait que même avec une stabilisation des effectifs, les dépenses de personnel augmentent toujours d'environ 2 % en raison du glissement vieillesse technicité. Cette expression désigne le processus par lequel les agents publics avancent à l'ancienneté et coûtent mécaniquement plus cher (vieillesse) et ceux qui évoluent en changeant de grade ou en acquérant des spécialités professionnelles ont de meilleurs traitements ou primes (technicité). Pour faciliter cette maîtrise des dépenses de personnel, le point d'indice n'a pas été augmenté au cours des années 2018 et 2019 ni les cotisations de retraite. Les charges externes et achats ont été également bien maîtrisés en 2018 avec un taux d'augmentation de + 1,0 % qui tranche avec celui de l'année précédente (+ 2,1 % pour 2017). Pourtant, en 2019, ce poste de dépenses est reparti à la hausse avec un taux de + 2,3 %. Les dépenses de fonctionnement qui ont été les plus réduites ont été les intérêts des emprunts (- 6,8 % pour 2018 et - 5,9 % en 2019) en raison de la baisse des taux. Ce mouvement de réduction importante des charges financières se poursuit depuis 2016.

#### **Pour le bloc communal**

Pour les années 2018 et 2019, les dépenses de fonctionnement des communes sont d'abord en légère baisse (- 0,6 %) puis en légère hausse (+ 0,8 %) alors que celles des intercommunalités sont en augmentation (+ 2,1 % en 2018 et + 1,8 % en 2019) en raison des transferts de compétences des communes membres. Le résultat pour l'ensemble du bloc communal est une stabilisation des dépenses de fonctionnement en 2018 et 2019 avec des taux de + 0,1 % et + 1,1 % contre + 1,7 % en 2017. Contrairement aux intercommunalités, ce sont surtout les communes qui ont réalisé de gros efforts de maîtrise de leurs dépenses de personnel. Les charges de personnel de l'ensemble du bloc communal n'ont en effet augmenté que de + 0,9 % en 2018 et + 1,6 % en 2019 contre + 3,2 % en 2017 ce qui démontre une volonté de changer de politique de ressources humaines<sup>27</sup>. Il faut noter que les charges de personnel du bloc communal représentent plus de la moitié du total des dépenses de fonctionnement (50,7 % en 2018 et 2019). Les dépenses d'intervention ont été réduites de - 2,2 % en 2018 et - 0,6 % en 2019 dans le secteur communal ce qui poursuit un effort commencé en 2017 (- 0,6 %). En revanche, les achats et charges externes du bloc communal ont augmenté de + 2,1 % en 2018 ce qui est davantage qu'en 2017 (+ 1,6 %) mais moins qu'en 2019 (+ 2,3 %). Le poids du bloc communal dans l'ensemble des finances locales est déterminant car les dépenses de fonctionnement du bloc communal représentent à elles seules 54 % du total de ces charges au niveau de l'ensemble des finances locales. La situation du bloc communal en termes de désendettement s'améliore avec un ratio de 5,91 années pour 2014 qui passe à 5,72 en 2016 et 4,7 en 2019. La contractualisation a causé des difficultés aux communes et aux intercommunalités mais la norme d'évolution a été bien respectée.

#### **Pour le bloc départemental**

L'année 2018 est une année de baisse des dépenses de fonctionnement (- 0,8 %) qui amplifie la tendance déjà amorcée en 2017 (- 0,2 %). Cette baisse est surtout le résultat des transferts de compétences des départements aux régions en matière de transports. Pour 2019, les départements ont augmenté leurs dépenses de fonctionnement de + 1,3 %. Le poste de dépenses de fonctionnement le plus impacté par la perte de la compétence transports est celui des achats externes (- 16,0 % en 2018). Pour 2019, ce phénomène s'est éloigné d'où une reprise de la dépense

(+ 1,5 % en 2019). Les frais de personnel sont en baisse en 2018 (- 0,2 %) mais repartent à la hausse en 2019 (+ 1,0 %). La Cour des comptes<sup>28</sup> signale dans son rapport que les départements les moins peuplés, sont ceux qui ont connu les plus fortes hausses de leur masse salariale. En revanche, les charges financières ne cessent de se réduire (- 7,9 % en 2018 et - 6,0 % en 2019). Le poste de dépense le plus important de la section de fonctionnement des départements est celui des dépenses d'interventions qui représente 70 % des dépenses de fonctionnement<sup>29</sup>. Il augmente de + 0,7 % en 2018 et de + 1,9 % en 2019 en raison du poids des allocations individuelles de solidarité qui s'alourdit. Les dépenses de l'aide sociale à l'enfance font pour leur part un bond de + 5,9 % en 2018 en raison des charges découlant des mineurs non accompagnés dont les effectifs intégrant l'aide sociale à l'enfance des départements ont triplé entre 2014 et 2017<sup>30</sup>. Toutes ces dépenses sociales coûtent beaucoup plus cher aux départements les plus peuplés et particulièrement ceux dont la population augmente. On voit très clairement que les départements ont dû tailler dans leurs dépenses et ont eu du mal à respecter les normes d'évolution de leurs dépenses de fonctionnement en 2018 et 2019. La capacité de désendettement des départements est passée de 5,3 ans en 2015 à 4,2 ans en 2017 puis à 3,4 ans en 2019.

#### Pour le bloc régional

L'année 2018 est une année d'augmentation des dépenses de fonctionnement (+ 3,4 %) qui poursuit un mouvement largement amorcé en 2017 (+ 10,3 %). Heureusement, la contractualisation est venue réduire ce taux d'augmentation qui est repassé à + 1,2 % en 2019. Les deux facteurs d'explication de ces augmentations de dépenses de fonctionnement sont tout d'abord les nouvelles compétences transports transférées par la loi *NOTRe* du 7 août 2015 et la montée en puissance de la gestion des fonds européens. Au sein des dépenses de fonctionnement des régions, le poste le plus important est de loin celui des interventions publiques (62,2 % des dépenses de fonctionnement des régions) qui correspond aux grandes compétences attribuées aux régions. Les dépenses de personnel ne représentent que 17,8 % du total des dépenses de fonctionnement des régions. C'est un poste qui a augmenté de 3,5 %<sup>31</sup> en 2018 et 2,3 % en 2019. Les achats et charges extérieures représentent 16,6 des dépenses de fonctionnement et ont augmenté de manière très significative (+ 37,0 % en 2017 et + 18,2 % en 2018<sup>32</sup>) puis ce poste de dépenses a réduit son augmentation avec + 3,9 % en 2019. La capacité de désendettement des régions est passée de 5,2 ans en 2015 à 5 ans en 2017 pour descendre à 4,3 ans en 2019.

Sur les résultats de la contractualisation, un bilan du gouvernement pour l'exercice 2018 a été communiqué au Parlement le 1<sup>er</sup> octobre 2019<sup>33</sup>. Mais selon les termes du point VIII de l'article 29 de la LPFP du 22 janvier 2018, ce bilan aurait dû être fourni au Parlement avant le débat d'orientation budgétaire relatif à la loi de finances pour 2020, en juin 2019. La Cour des comptes a également émis ses observations dans les rapports 2018, 2019 et surtout 2020 sur les finances publiques locales. Enfin, l'article 12 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a suspendu l'application des alinéas V et VI de l'article 29 de la LPFP du 22 janvier 2018 aux contrats et des arrêtés qui fixaient des normes d'évolution des finances locales. Par conséquent, l'application de la norme d'augmentation des dépenses de fonctionnement a cessé de s'appliquer en 2020. Seuls les résultats de 2018 et 2019 ont été calculés, pour 2020, tout est suspendu. Une réflexion est en cours sur l'opportunité de poursuivre cette expérience par de nouveaux

contrats. La Cour des comptes a exprimé plusieurs recommandations dans son rapport du 25 juin 2020 sur les finances publiques locales<sup>34</sup>. Notamment, la Cour est réservée sur l'imprécision du périmètre car de nombreux retraitements ont été opérés. Elle relève des effets pervers de ce mécanisme dont l'exécution contredit d'autres politiques publiques comme la lutte contre la pauvreté. La Cour signale aussi que la contractualisation portait sur les seules dépenses réelles de fonctionnement des budgets principaux alors que les budgets annexes représentent 10 % des volumes de dépenses pour l'ensemble des collectivités et jusqu'à 50 % pour les intercommunalités ce qui pose un gros problème. La Cour a formulé des réserves dès l'origine sur la pertinence de l'objectif de réduction du besoin de financement. Enfin, les procédures de discussion des résultats devraient respecter davantage un principe de transparence qui n'a pas toujours été appliqué partout. Souhaitons que la Cour soit entendue.

(1) Art. 32, loi n° 95-1346 du 30 déc. 1995 de finances pour 1996. Cet art. fixe une norme pour 3 ans : 1996-1997-1998. Le périmètre des dotations placées dans l'enveloppe comprend outre la dotation globale de fonctionnement, les principaux prélèvements sur recette de l'État hors fonds de compensation de la TVA.

(2) La discipline a concerné un périmètre appelé « enveloppe normée » correspondant à la majorité des dotations de l'État.

(3) Art. 57, loi n° 98-1266 du 30 déc. 1998 de finances pour 1999, JO n° 303, 31 déc. 1998, p. 20050.

(4) Art. 36, loi n° 2007-1822 du 27 déc. 2007 de finances pour 2008, JO n° 0300, 27 déc. 2007, p. 21211.

(5) Dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux finances locales depuis 1979, v. art. 7, loi n° 2008-135 du 9 févr. 2009 de programmation des finances publiques pour 2009-2012, JO n° 0035, 11 févr. 2009, p. 2346.

(6) De 3 à 5 ans.

(7) 600 ODAC constitués principalement d'un peu moins de 500 opérateurs de l'État (483 selon le PLF 2020) dont 90 % ont le statut juridique d'établissements publics.

(8) 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.

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

(10) Loi n° 2009-135 du 9 févr. 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, JO n° 0035, 11 févr. 2009, p. 2346.

(11) À la suite du gel de la DGF 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).

(12) Loi n° 2012-1558 du 31 déc. 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, JO n° 0001, 1<sup>er</sup> janv. 2013, p. 10.

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

(14) Loi n° 2014-1653 du 29 déc. 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, JO n° 0301, 30 déc. 2014, p. 22786.

(15) La Cour a constaté que sur 50 Mds d'économies, le gouvernement avait réduit son objectif à 40,5 Md€. La Cour a également calculé que les économies réelles ont été de 26 Md€ ce qui représente un taux d'exécution de 53,8 % des 50 Md€ et de 66,42 % des 40,5 Md€. La Cour a indiqué que les taux d'exécution des économies sont les plus faibles pour l'État et ses opérateurs avec 27,7 % de la somme initiale et 40 % de la somme révisée (18 Md€ prévus au départ, révision 12,5 Md€ et résultat de seulement 5 Md€). 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 Md€ prévus au départ, somme révisée 18,3 Md€ et résultat de 12,5 Md€).

(16) 2015-2016-2017 : 11 Md€ prévus au départ, puis somme révisée de 9,7 Md€ et somme effective de 9,4 Md€.

(17) Art. 11 à 28, loi n° 2014-1653 du 29 déc. 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, JO n° 0301, 30 déc. 2014, p. 22786.

(18) Loi n° 2018-32 du 22 janv. 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, JO n° 0018, 23 janv. 2018.

(19) 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 LPPF).

(20) Cons. const., 18 janv. 2018, n° 2017-760 DC, *LPPF pour les années 2018 à 2022*, § 13, AJDA 2018. 132 ; *ibid.* 720, étude X. Cabannes ; AJCT 2018. 180, obs. M. Houser.

(21) Sauf la ville de Nice qui, sur option, a décidé de s'engager sur un objectif de 0,75 %.

(22) L'art. 24 du projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022 avait prévu une procédure dans laquelle le préfet pouvait saisir la chambre régionale des comptes en application d'un nouvel art. L. 1612-14-1 du CGCT pour deux motifs. Soit l'organe délibérant n'avait pas voté le rapport du débat d'orientation budgétaire fixant les perspectives pluriannuelles des finances locales de la collectivité, soit le préfet considérait que les orientations en matière de désendettement n'étaient pas bonnes. Une fois la CRC saisie, elle devait rendre dans le délai de 2 mois un avis pour donner les orientations possibles pour que la collectivité se rapproche du ratio d'endettement constituant l'objectif. Puis ce rapport devait être présenté à l'organe délibérant pour qu'il vote des mesures permettant de respecter la norme nouvelle de réduction de l'endettement.

(23) La DSIL est une dotation de l'État 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 LPPF 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'État. Pour 2018, la DSIL votée est de 665 millions d'euros, pour 2019 et 2020, elle passe à 570 millions.

(24) Le Conseil constitutionnel a été saisi pour la première fois de la conformité de la loi de programmation des finances publiques à la Constitution en raison de cette contractualisation prévue à l'art. 29 de la loi qui paraissait aux élus locaux contraire aux principes de libre administration des collectivités territoriales et d'autonomie financière. Le Conseil a répondu en disant aux requérants que la loi de programmation des finances publiques mettait en œuvre l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques prévu à l'art. 34 de la Constitution issu de la révision constitutionnelle de 2008. Par conséquent, l'objectif de contrainte des finances des collectivités dont les budgets dépassent 60 millions d'euros n'est pas contraire à la Constitution (consid. 12). Par ailleurs, le fait que le taux d'augmentation des dépenses de fonctionnement de 1,2 % puisse être modulé pour tenir compte des trois critères de la population, du niveau de revenu des habitants et de la maîtrise des dépenses locales dans les années antérieures montre bien que le contrat n'est pas imposé dès lors qu'il est adapté aux circonstances locales avec un taux spécifique pour chaque collectivité repris dans le contrat signé avec l'État (consid. 13). Le Conseil constitutionnel précise aussi que la collectivité a la possibilité de négocier un avenant avec la préfecture pour adapter les termes du contrat aux évolutions des dépenses de fonctionnement de la collectivité (consid. 14). C'est la collectivité ou le préfet qui a l'initiative de la signature de cet avenant qui peut modifier le contenu des obligations financières de la collectivité par exemple en adaptant la modulation du taux d'augmentation des dépenses de fonctionnement pour tenir compte d'éléments inconnus à la date de la signature du contrat initial. Par ex., une augmentation de la population plus importante que prévue constatée dans un recensement.

(25) Par ex., pour la région Île-de-France, sur 8 départements, 6 ont refusé de signer contre 2 qui ont accepté (Paris et la Seine et Marne). En Occitanie, sur 13 départements, 9 ont refusé et 4 ont accepté : 48, 65, 81 et 82. La Cour des comptes indique dans son rapport 2019 que 8 départements qui ont refusé de signer ont déposé un recours en annulation contre leur arrêté de notification de taux d'évolution des dépenses (p. 44, note 48).

(26) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JO n° 0182, 8 août 2015, p. 13705.

(27) En 2018, les dépenses de personnel des communes ont baissé de - 0,6 % car elles ont très légèrement réduit leurs effectifs en 2018 (- 1 500 emplois) alors que les EPCI ont fait progresser leurs effectifs de 16 000 emplois en 2018.

(28) Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, 2019, I, p. 65.

(29) Selon la Cour des comptes, *op. cit.* p. 65, les dépenses d'aides sociales (allocations individuelles de solidarité) représentent 55,6 % du total des dépenses de fonctionnement des départements en 2018.

(30) Rapport IGA-IGAS-IGJ et ADF de la mission bipartite de réflexion sur les mineurs non accompagnés.

(31) Hors transport, la masse salariale a augmenté de + 3,1 % en 2018.

(32) Hors transport, les charges extérieures et achats évoluent négativement (- 10,1 %).

(33) JO du 2 oct. 2019

(34) Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, 2020, p. 19.