

ENCADREMENT DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Contractualisation financière Etat-collectivités locales : quel avenir pour le dispositif ?

La loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques 2018-2022, qui vise à réduire la dépense publique locale de 13 milliards d'euros, prévoit un mécanisme de contractualisation entre Etat et « grandes collectivités ». Trois mois après la date butoir de signature, la mise en œuvre soulève diverses questions. Et les possibilités de recours juridiques demeurent pour les élus locaux.

1 UN DISPOSITIF VISANT LES PLUS GRANDES COLLECTIVITÉS

La loi du 22 janvier 2018 fixe des objectifs nationaux d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) et du besoin de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre. Par ailleurs, un sort particulier a été réservé aux collectivités de grande envergure : l'article 29 de la loi prévoit qu'elles concluent un contrat financier avec l'Etat ayant pour objet de traduire leurs engagements en matière d'évolution des DRF et d'amélioration de leurs besoins de financement et, dans certains cas, de définir une trajectoire pour améliorer leur capacité de désendettement.

Un plafonnement à +1,2% des dépenses réelles de fonctionnement

Dans ce cadre contractuel, le taux de croissance annuel d'évolution des DRF peut être modulé en fonction des caractéristiques de la collectivité signataire, induisant concrètement un dépassement, ou

au contraire une minoration, par rapport à l'objectif national fixé à 1,2% des DRF exposées en 2017. L'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 a été soumis au contrôle du Conseil constitutionnel, qui a validé sa constitutionnalité.

322 collectivités concernées

Bien que la rédaction de l'article 13 de la loi ne brille pas par sa clarté, il apparaît que la politique de réduction des dépenses locales concerne toutes les « collectivités territoriales » – mais aussi tous les groupements de collectivités à notre sens –, et les objectifs nationaux concernent plus précisément les collectivités et leurs groupements à fiscalité propre.

La politique contractuelle concerne toutes les régions et départements, les collectivités de Corse, Martinique et Guyane, la métropole de Lyon ainsi que l'ensemble des communes et EPCI à fiscalité propre dont les DRF constatées dans le compte de gestion du budget principal de l'année 2016 sont supérieures à 60 millions d'euros, soit, au total, 322 collectivités territo-

riales et EPCI à fiscalité propre. Toute autre collectivité de ce type volontaire peut également signer un contrat.

2 LE CADRAGE DES CONTRATS

Le dispositif de contractualisation a été explicité par une instruction interministérielle du 16 mars 2018. Elle détaille notamment les critères de modulation du taux d'évolution des DRF. S'agissant des collectivités entrant dans le champ d'application du dispositif mais n'ayant finalement pas signé de contrat, si la loi semblait assez claire sur la circonstance que ces critères leur étaient également applicables, l'instruction sème le flou. Celle-ci indique que « les critères de modulation peuvent être appliqués à la collectivité » (mais cette formulation a probablement pour objet de préciser que la modulation est facultative. Et, par ailleurs, cette décision fait l'objet d'une concertation régionale, ce qui n'est, là encore, pas prévu par le texte.

Négociation contractuelle conduite à l'appréciation du préfet

Par ailleurs, alors que la loi « n'encadre pas la procédure de négociation » contractuelle, l'instruction a précisé que chaque préfet devait organiser une première réunion technique avec les collectivités et EPCI concernés et, par ailleurs, qu'une concertation entre les préfets de chaque région devait avoir lieu à propos des conditions d'élaboration des contrats.

A la lecture de cette instruction, il semble que le caractère impératif de certaines de ses dispositions aurait probablement pu être soutenu devant la juridiction administrative. L'intérêt d'une telle contestation aurait néanmoins été discutable, puisque les dispositions en cause ont principalement pour ob-

jet d'assurer un cadre de dialogue avec les préfetures. En tout état de cause, elle n'a pas été déferée à la censure du Conseil d'Etat (1), ce qui n'empêche pas qu'elle puisse encore être contestée à l'occasion d'une demande d'abrogation formée auprès des ministères l'ayant édictée.

Dans les faits, un contrat d'adhésion davantage qu'une négociation

Un modèle de contrat annexé à l'instruction interministérielle a constitué la base des discussions entre l'Etat et les collectivités. Parler de « négociations contractuelles » n'apparaît pas vraiment approprié à la lecture de ce contrat-type, constituant plus probablement d'un contrat d'adhésion des collectivités aux objectifs de l'administration centrale.

Les collectivités avaient jusqu'au 30 juin 2018 pour signer un contrat. Au total, 229 des 322 collectivités et EPCI concernés ont effectivement signé un contrat (soit 71 % d'entre eux) soit, plus précisément, plus de 80 % des communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines et la quasi-totalité des mé-

Les récompenses pour les « bons élèves » sont limitées à une majoration du taux de subvention des opérations financées par la dotation de soutien à l'investissement local.

tropoles (95 %). En revanche, seule un peu plus de la moitié des régions (régions métropolitaines et ultramarines) et 44 % des départements ont accepté de contractualiser.

En effet, si ce dispositif a été plutôt bien accueilli par l'Association des communautés de France et France urbaine, il a été reçu plus que fraîchement par Régions de France et l'Assemblée des départements de France.

Réticences des régions et départements, 16 collectivités volontaires

Le dispositif a donc rencontré un succès mitigé : s'il a pu séduire les grandes aires urbaines et les communes (ces dernières semblent s'être résolues à signer les contrats), les régions et départements ont clairement exprimé leurs réticences en s'abstenant, pour une très large proportion, d'y adhérer. Enfin, 16 collectivités se sont volontairement engagées dans un cadre contractuel.

3 SANCTIONS... ET HYPOTHÉTIQUES RÉCOMPENSES À VENIR

Les collectivités et EPCI ayant contractualisé se sont engagés à respecter les objectifs négociés avec l'Etat pour une durée de trois ans. A défaut, ils s'exposent à une reprise financière correspondant à 75 % de l'écart constaté entre le montant de DRF effectivement exposé au cours de chaque exercice et l'objectif contractuel fixé. Pour les autres collectivités, elles vont se voir notifier (si ce n'est déjà le cas) un ni-

veau maximal annuel de DRF pour ces exercices et, en cas de dépassement, c'est une reprise financière correspondant à 100 % de l'écart constaté qui sera appliquée.

Dans les deux hypothèses, le montant de la reprise financière ne peut excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal. Rappelons que le mécanisme de reprise ne concerne que l'objectif d'évolution des DRF.

Un contrôle en quatre temps

Le contrôle du respect des objectifs a lieu en quatre temps, pour chaque exercice d'application du dispositif. Les préfets assurent un suivi annuel des objectifs. Au moins une réunion de suivi doit avoir lieu chaque année avec chaque collectivité du territoire entrant dans le champ de la contractualisation.

Après cette phase d'« examen partagé » (2), le préfet adresse un courrier avec accusé de réception à la collectivité concernée et propose, s'il y a lieu, la reprise financière envisagée, en motivant explicitement sa position sur la base d'analyses chiffrées. La collectivité dispose alors d'un mois pour présenter des observations (le cas échéant, le préfet y répond dans les meilleurs délais). Cette procédure semble devoir également s'appliquer aux collectivités n'ayant pas signé de contrat.

In fine, et s'il y a toujours lieu, le préfet prend un arrêté fixant le montant de la reprise financière, mentionnant les voies et délais de recours, et le notifie à la collectivité ou à l'EPCI concerné.

Des sanctions en fonction de la fiscalité locale

Les montants de reprise seront prélevés par la Direction générale des collectivités locales et la Direction générale des finances publiques sur les douzièmes de la taxe sur la valeur ajoutée pour les régions et sur les douzièmes de fiscalité locale pour les autres collectivités. Un « prélèvement à la source », qui évitera concrètement aux collectivités et EPCI débiteurs de rembourser de l'argent public à l'Etat.

Des récompenses a minima

Les récompenses pour les collectivités « bonnes élèves » sont très circonscrites. Seules les communes et EPCI signataires pourront être récompensés, à condition qu'ils aient respecté la totalité de leurs objectifs contractuels (et pas seu- ●●●

RÉFÉRENCES

- Loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

- Instruction interministérielle INTB1806599J relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques 2018 à 2022

●●●lement ceux en matière de DRF). Même dans ce cas, c'est une simple faculté pour le préfet de région d'accorder une telle gratification, laquelle consistera concrètement en une majoration du taux de subvention des opérations financées au titre de la dotation de soutien à l'investissement local. Autrement dit, aucune chance pour une région ou un département signataire figurant parmi les « bons élèves » d'en tirer un quelconque avantage.

4 AJUSTEMENTS, CONTENTIEUX ET AVENIR DU DISPOSITIF

Tout n'est pas figé pour les trois exercices à venir. Les éléments susceptibles de tronquer la comparaison des DRF sur plusieurs exercices sont pris en compte par le préfet à l'occasion, notamment, de l'examen partagé annuel avec la collectivité. Pourront ainsi être retenus les changements de périmètre budgétaire (création d'un budget annexe) ou géographique (modification du territoire d'un EPCI), les transferts de compétences et de charges entre collectivités ou bien encore la survenue de situations exceptionnelles (comme une catastrophe naturelle de grande ampleur). Dans certains cas, la signature d'un avenant contractuel est recommandée.

Même jugé constitutionnel, le dispositif reste contestable juridiquement

On l'a dit, les dispositions de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 ne peuvent plus faire l'objet d'une contestation de constitutionnalité a posteriori, puisqu'elles ont déjà été contrôlées par les Sages et une action en inconstitutionnalité à l'occasion d'une procédure intentée devant le juge administratif présenterait de faibles chances de prospérer. Pour autant, les motifs de critique du dispositif demeurent nombreux : une absence totale de

prise sur les données du contrat (3) et, plus généralement, un contenu du contrat préétabli par l'Etat, des difficultés à véritablement négocier avec les préfetures et, finalement, un sentiment de contrainte à signer les contrats, compte tenu du mécanisme de reprise financière prévu. Ainsi, loin des promesses partenariales annoncées, beaucoup de collectivités se sont en réalité résignées à contractualiser avec l'Etat par crainte de coupes budgétaires encore plus importantes (4), susceptibles de mettre en péril un équilibre déjà très difficile de leurs finances. C'est pourquoi le recours à la voie contentieuse pourrait être envisagé.

Les actions contentieuses à envisager par les collectivités non-signataires

Les collectivités n'ayant pas signé de contrats pourront naturellement envisager de contester les arrêtés préfectoraux fixant leurs objectifs de maîtrise de la dépense locale devant la juridiction administrative, dans le délai de deux mois à compter de leur notification.

Par ailleurs, après l'écoulement du premier exercice d'application du dispositif, elles pourraient tenter de former un recours indemnitaire en invoquant les fautes commises par la préfecture au cours du processus de négociation, impliquant que la conclusion d'un contrat ne puisse aboutir. Il demeure qu'il pourrait être difficile de prouver les irrégularités commises au cours de la négociation (sauf à avoir documenté de manière détaillée les échanges avec la préfecture) et d'établir le préjudice réellement subi.

Les actions contentieuses à envisager par les collectivités signataires

En outre, pour les collectivités signataires, si la contestation d'éléments contractuels apparaît théoriquement possible, dans le cadre d'une action en contestation de validité du contrat, les chances de succès seraient probablement réduites,

compte tenu du principe de loyauté des relations contractuelles qui pourrait être retenu par le juge.

La voie du recours pour excès de pouvoir

Enfin, les collectivités signataires comme non-signataires de contrats en désaccord avec un arrêté de reprise financière pourront contester celui-ci par la voie du recours pour excès de pouvoir, et solliciter par ailleurs l'indemnisation du delta financier afférent.

(1) Compétent en premier et dernier ressort.

(2) Instruction interministérielle page 18.

(3) Transmises par l'administration centrale étant « celles à inscrire dans le contrat » précise l'instruction du 16 mars 2018 (page 15).

(4) En cas de reprise financière à hauteur de 100 % en l'absence de signature de contrat.

Par Aloïs Ramel et Stella Flocco,
avocats à la cour, SCP Seban &
Associés