



## QUE PENSER DE L'ENCADREMENT LÉGISLATIF DE LA DÉPENSE PUBLIQUE LOCALE ?

Par Stella Flocco, avocate au cabinet Seban & Associés

### ■ Que prévoit la loi du 22 janvier 2018 en matière de maîtrise de la dépense publique locale ?

La loi organise la participation des collectivités territoriales « à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique ». Plus précisément, chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités doit présenter des objectifs concernant l'évolution de ses dépenses réelles de fonctionnement (DRF) et de son besoin de financement à l'occasion de son débat sur les orientations budgétaires, étant précisé que des objectifs nationaux ont été fixés en la matière. L'objectif national d'évolution des DRF est fixé à 1,2 %, appliqué à une base correspondant aux DRF de la collectivité ou du groupement pour 2017, tandis que la dépense locale en fonctionnement doit diminuer de 13 Md€ par rapport à la courbe tendancielle de ces dépenses sur la durée du quinquennat. Par ailleurs, un mécanisme de contractualisation financière a été prévu pour certaines collectivités et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

### ■ Quels sont les collectivités et groupements concernés par ce dispositif et comment ces contrats devaient-ils être conclus ?

Il s'agit des régions, des départements, de la métropole de Lyon, mais également des collectivités de Corse, de Martinique et de Guyane, ainsi que de l'ensemble des communes et EPCI à fiscalité propre dont les DRF constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2016 sont supérieures à 60 M€. Au total, cela représente 322 collectivités et EPCI à fiscalité propre. Toute autre collectivité de ce type volontaire pouvait également signer un contrat.

Concrètement, ces contrats devaient être conclus au plus tard à la fin du premier semestre 2018, c'est-à-dire au 30 juin 2018, pour une durée de trois ans, à l'issue d'une négociation avec les préfets.

### ■ Quel est l'objet de ces contrats ?

À travers ces contrats, les collectivités et EPCI à fiscalité propre s'engagent sur des objectifs d'évolution de leurs DRF et d'amélioration de leur besoin de financement. Le taux d'évolution des DRF est fixé sur la base du taux directeur national de 1,2 %, et peut être modulé à la hausse ou à la baisse par application de critères de modulation législatifs, en fonction des circonstances locales (par exemple l'évolution démographique de la collectivité, le revenu moyen par habitant ou l'évolution des DRF entre 2014 et 2016). Chaque critère peut être appliqué dans la limite maximale respective de 0,15 point : le taux d'évolution des DRF des collectivités ayant signé un contrat financier avec l'État est donc compris entre 0,75 et 1,65 %. En outre, les collectivités et EPCI à fiscalité propre dont la capacité de désendettement dépasse un plafond national de référence (propre à chaque catégorie de collectivité), doivent s'engager sur une trajectoire d'amélioration de leur capacité de désendettement.

### ■ Quel était l'intérêt de signer un contrat pour les collectivités et groupements concernés ?

Les collectivités de grande envergure n'étaient pas obligées de signer un contrat financier avec l'État : un dispositif supplétif a été prévu en la matière. En revanche, la conclusion d'un tel contrat est clairement avantageuse puisque :

- pour toutes les collectivités signataires qui dépasseraient

leur objectif d'évolution des DRF, le montant de la reprise financière s'élève à 75 % de l'écart constaté, tandis que ce taux est de 100 % pour les collectivités non-signataires, ce montant ne pouvant en tout état de cause excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal ;

- d'autre part, les communes et EPCI à fiscalité propre signataires peuvent être récompensés (c'est une simple faculté) s'ils ont respecté l'ensemble de leurs objectifs contractuels : cette gratification consiste en une majoration du taux de subvention des opérations financées au titre de la dotation de subvention à l'investissement local. Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2019, il a été évoqué l'extension de cette récompense aux départements.

### ■ Pourquoi des collectivités et groupements entrant dans le champ de la contractualisation financière ont-ils refusé de signer un contrat avec l'État ?

Sur les 322 collectivités concernées par la contractualisation, 229 ont effectivement signé un contrat avec l'État et 16 collectivités se sont par ailleurs volontairement inscrites dans cette démarche. Concrètement, plus de 80 % des communes, communautés urbaines et la quasi-totalité des métropoles (95 %) ont signé un contrat. En revanche, seule un peu plus de la moitié des régions (régions métropolitaines et ultramarines) et 44 % des départements ont accepté de contractualiser. Ce dispositif a été largement critiqué par l'Assemblée des départements de France (ADF) et Régions de France, de même que par un certain nombre de maires ayant exprimé des griefs, notamment au regard de la faible marge de négociation possible avec les préfets.

### ■ Quelle est la situation de ces collectivités et groupements ?

Les collectivités dites de grande envergure mais n'ayant pas contractualisé se sont vues notifier un arrêté préfectoral fixant un niveau maximal annuel d'évolution des DRF pour les exercices 2018 à 2020. Ce taux est fixé comme l'indice national de 1,2 %, étant précisé qu'il peut être modulé dans les mêmes conditions que pour les collectivités contractantes, par application des critères prévus par la loi.

L'arrêté préfectoral ne porte que sur l'évolution des DRF, et pas sur le besoin de financement ni sur la capacité de désendettement de la collectivité ou de l'EPCI à fiscalité propre.

### ■ Comment s'effectuent les contrôles du respect du niveau des dépenses réelles de fonctionnement par les collectivités ? Et avec quelles conséquences ?

Les préfets sont en charge du suivi annuel des objectifs avec chaque collectivité de leur territoire entrant dans le champ de la contractualisation (signataires ou non signataires d'un contrat). Au moins une réunion de suivi doit avoir lieu chaque année. Après une phase d'examen partagé, le préfet adresse un courrier 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). In fine, et s'il y a toujours lieu, le préfet prend un arrêté fixant le montant de la reprise financière, et le notifie à la collectivité ou à l'EPCI concerné. Le taux de reprise diffère, en revanche, selon que la collectivité a signé un contrat (75 % de l'écart) ou non (100 %), dans la limite précitée de 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal.

### ■ Quel avenir pour ce dispositif de contractualisation financière ?

Les choses ne sont pas totalement figées pour les trois exercices à venir, puisque la loi prévoit expressément que les éléments susceptibles de tronquer la comparaison des DRF sur plusieurs exercices sont pris en compte par les préfets à l'occasion de l'examen annuel.

Par ailleurs, il n'est pas impossible que la jurisprudence administrative apporte des éclairages intéressants sur les zones d'ombre ou sujettes à interprétation des textes.

Enfin, la loi pourrait encore être modifiée et adaptée. En effet, lors du dernier Congrès des maires au mois de novembre, le Premier ministre n'a pas exclu de revenir sur le dispositif de contractualisation financière s'il ne s'avère pas efficace, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2020. ●

### Un dispositif critiqué par les collectivités

La loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 fixe un principe de maîtrise de la dépense publique locale et encadre précisément les conditions de cette maîtrise pour les collectivités de grande envergure via un mécanisme de contractualisation financière. Un dispositif qui ne fait clairement pas l'unanimité des collectivités locales et de leurs groupements, qui ont eu l'occasion de s'élever publiquement contre celui-ci.