

FICHE TECHNIQUE

PROBLEMATIQUE DE LA CONTRACTUALISATION ET PRATIQUE DE LA NEGOCIATION AVEC L'ETAT SUR LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT ET LA DETTE

par Michel KLOPFER

SOMMAIRE

Introduction : Un changement de paradigme

I L'objectif de résorption de l'écart budgétaire de la France par rapport à l'Union Européenne

II Le contenu de la contractualisation

III Les modalités concrètes d'application

Champ précis des dépenses

Intangibilité du passé

Débats sur la moyenne régionale

IV Stratégie des collectivités contractualisantes

Les rattachements

La chasse aux doubles flux

Les relations avec les gestions externes

La négociation des retraitements avec la Préfecture

La question de la réduction du besoin de financement

Conclusion : L'épée de Damoclès de l'automne 2019

INTRODUCTION : UN CHANGEMENT DE PARADIGME

Il y a, comme chacun sait, une loi de finances chaque année mais il n'y a, depuis la réforme constitutionnelle de juillet 2008 qui les a introduites dans l'arsenal budgétaire de l'Etat, une loi de programmation pluriannuelle des finances publiques que tous les deux ou trois ans. Celle qui a été votée fin 2017 et promulguée le 22 janvier 2018, la cinquième du genre, a introduit une novation marquée par rapport aux 4 précédentes¹ à savoir la mise en œuvre de contraintes normatives sur les collectivités locales, assorties de possibilités de sanctions.

Certes il n'y avait pas eu que de bonnes nouvelles pour le secteur public local dans les précédentes lois de programmation, puisque celle de 2012 avait annoncé 1,5 Md€ de baisse de la DGF, montant que la loi de programmation de 2014 avait porté à 12,5 Md€. Mais même si cette loi de programmation de 2014 avait parallèlement créé l'Objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL), les mesures annoncées n'avaient

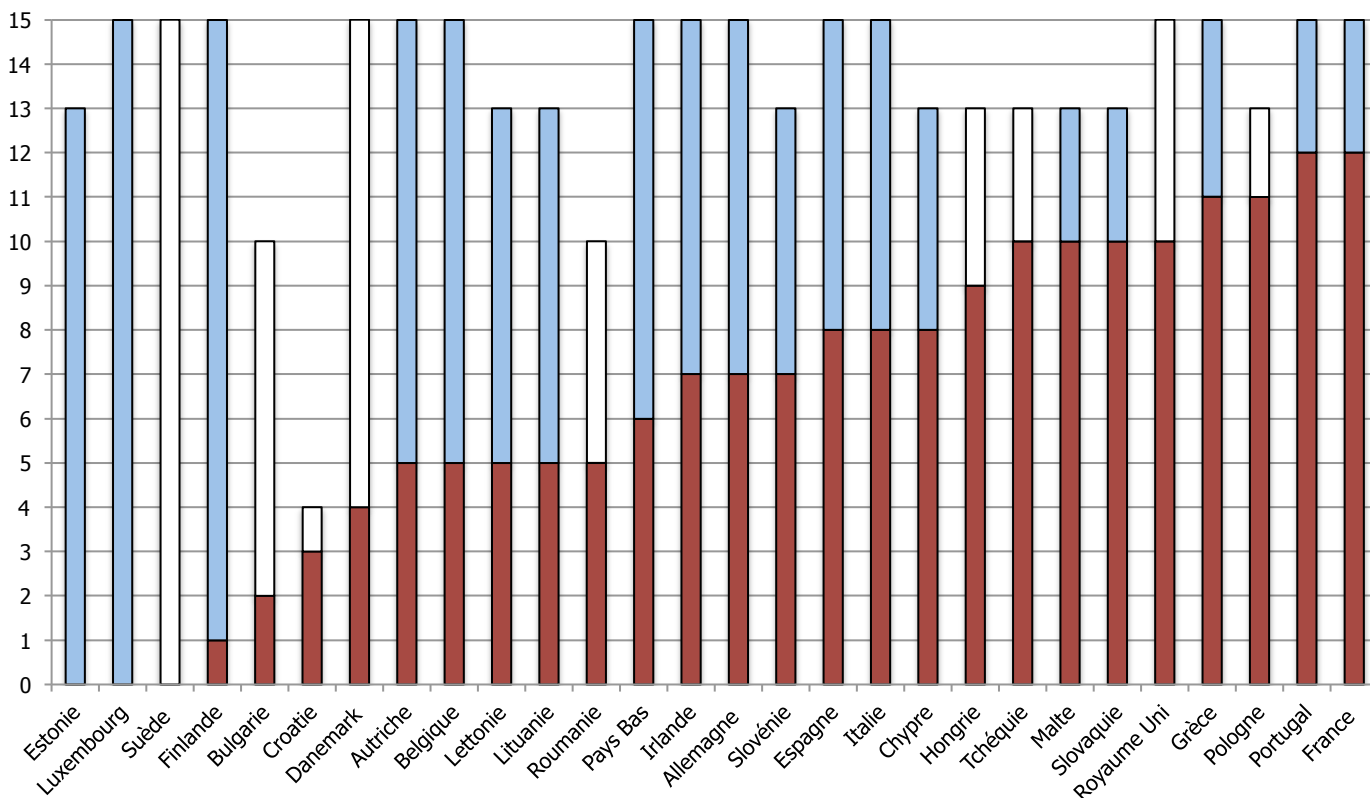
¹ Deux votées par le gouvernement Fillon en 2008 et 2010, une par le gouvernement Ayrault en 2012 et une par le gouvernement Valls en 2014

pas de caractère directement contraignant sur les politiques publiques mises en œuvre par les exécutifs locaux. L'ODEDEL n'avait qu'une fin documentaire : permettre à chacun de se positionner par rapport à des prévisions de moyenne nationale par catégorie, ou bien deux ans plus tard par rapport à un constat de réalisation.

Tel n'est plus le message porté par la première Conférence Nationale des Territoires du 17 juillet dernier où les propos du Président de la République ont annoncé le changement de paradigme : L'Etat ne baisse plus les dotations et fait confiance a priori aux collectivités mais « *pour celles et ceux qui ne joueront pas le jeu, il y aura un mécanisme de correction l'année d'après, (...) parce que sinon, ce serait un jeu qui favorise le passager clandestin* »

I L'OBJECTIF DE RESORPTION DU RETARD BUDGETAIRE DE LA FRANCE PAR RAPPORT A L'UNION EUROPEENNE

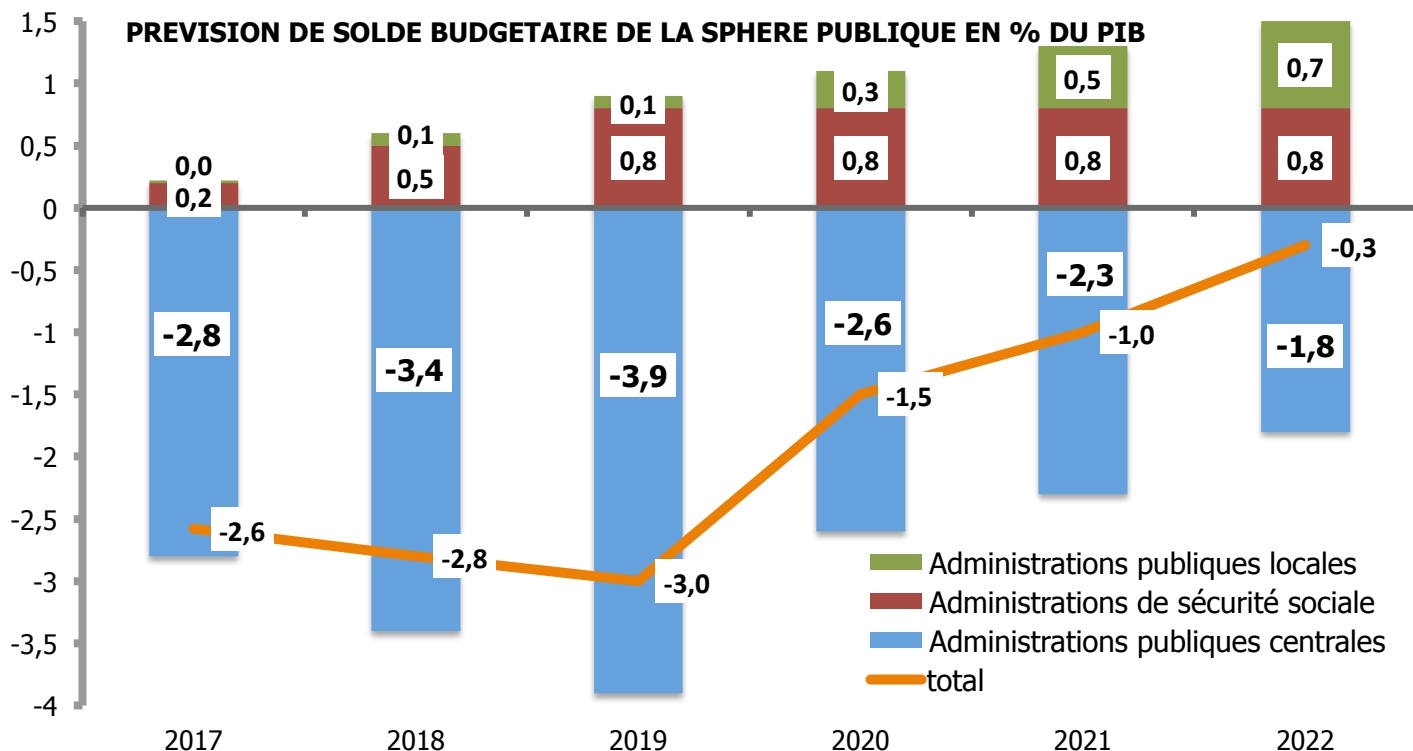
La toile de fond de la loi de programmation 2018-2022 est, rappelons-le, le considérable retard pris sur la très grande majorité des pays de l'Union Européenne, en matière d'équilibre des comptes publics, à savoir le fait que sur les 15 exercices qui se sont écoulés depuis l'apparition de l'euro fiduciaire (2002-2016), la France s'est trouvée 12 années sur 15 en procédure de déficit excessif à plus que 3% du PIB, 1^{ère} ex aequo avec le Portugal et donc devant la Grèce, l'Espagne et l'Italie entre autres comme le montre le schéma 1.



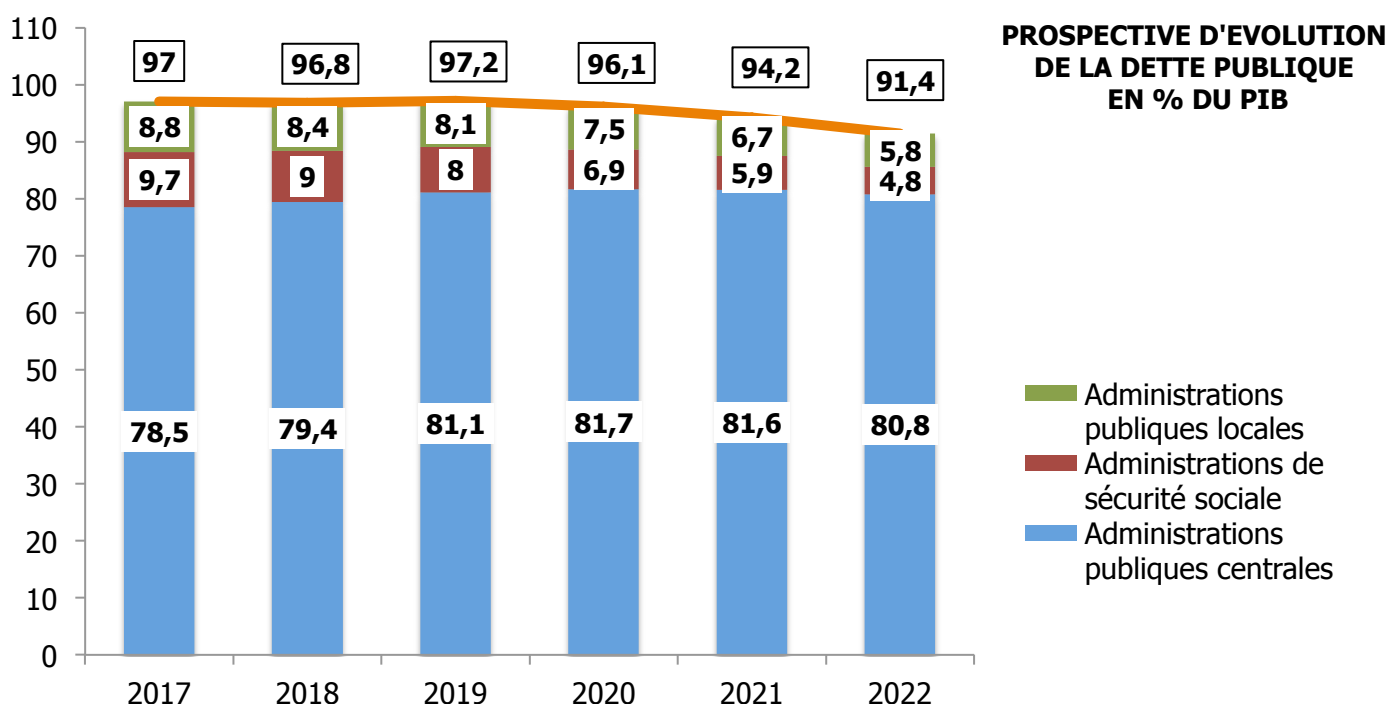
Graphique 1 : Nombre d'années de déficit excessif entre 2002 et 2016 (en bleu les pays de la zone euro) Source : Cabinet Michel Klopfer

Sur ce plan, l'actuel Président de la République qui est parvenu à revenir à 2,6% de déficit en solde d'exécution 2017 à la faveur de meilleures rentrées fiscales de fin d'année liées à un retour de la croissance, mais aussi, rappelons-le, du fameux décret du 20 juillet 2017 qui a rayé d'un trait de plume, 3 Milliards de crédits de paiement, dont 300 M€ destinés aux collectivités locales, se distingue de ses trois prédécesseurs, Chirac, Sarkozy et Hollande, par le fait qu'il n'a aucunement l'intention d'aller négocier à Bruxelles un énième report des engagements d'équilibre budgétaire pris par la France, depuis le début du siècle, et jusqu'ici jamais tenus. Or pendant que la France sort à peine du seuil des -3%, la moyenne de l'Union Européenne était à -1,5% en 2016 et devrait se situer entre -0,5% à -1% en exécution 2017.

C'est dans ce contexte que la loi de programmation 2018-2022 prévoit un retour à un quasi équilibre budgétaire en 2022 et à un rapport Encours de dette/PIB proche de 90%, au lieu de 97% aujourd'hui, à l'horizon de la fin du quinquennat (graphiques 2 et 3 dont les chiffres 2017 ont été ajustés pour prendre en compte les estimations faites par l'INSEE en mars 2018)



Graphique 2 : Prévisions de déficit public de la LPFP 2018-2022, avec chiffres 2017 ajustés



Graphique 3 : Prévisions de dette publique de la LPFP 2018-2022, avec chiffres 2017 ajustés

Or la caractéristique de la planification actuelle, par rapport à toutes les précédentes qui envisageaient également un retour à l'équilibre en n+4, est que pour la première fois, la courbe du redressement attendu n'est pas continue mais au contraire brisée : 2019 sera une « annus horribilis » pour les finances publiques puisque la dernière année du Crédit impôt compétitivité emploi (CICE) ajoutera ses effets à la première année de la baisse des cotisations sociales². Or cette année 2019 est au taquet avec -3,9 % pour l'État et 0,9 % « rattrapés » par la Sécu et les Administrations publiques locales, soit tout juste -3 % au final.

Aussi pour tenir son pari, le gouvernement compte d'une part sur la sécurité sociale dont il tient très largement les manettes, au travers entre autres de la hausse de la CSG, et d'autre part des décisions de quelque 40 000 ordonnateurs locaux qui ressortent de la catégorie des Administrations publiques Locales (APUL)³ et qui sont évidemment bien plus difficiles à contrôler.

II LE CONTENU DE LA CONTRACTUALISATION

Pour les collectivités locales, trois objectifs sont assignés :

A) une norme de progression des dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an soit une baisse en euros constants sur la période compte tenu des prévisions d'inflation qui sont celles de la loi de programmation⁴ ;

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses de fonctionnement base 100 en 2017	100	101,2	102,4	103,6	104,9	106,2

B) une norme de désendettement, correspondant à une amélioration du besoin de financement de 2,6 Md € par an, le besoin de financement correspondant à la variation de l'encours de dette entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre.

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

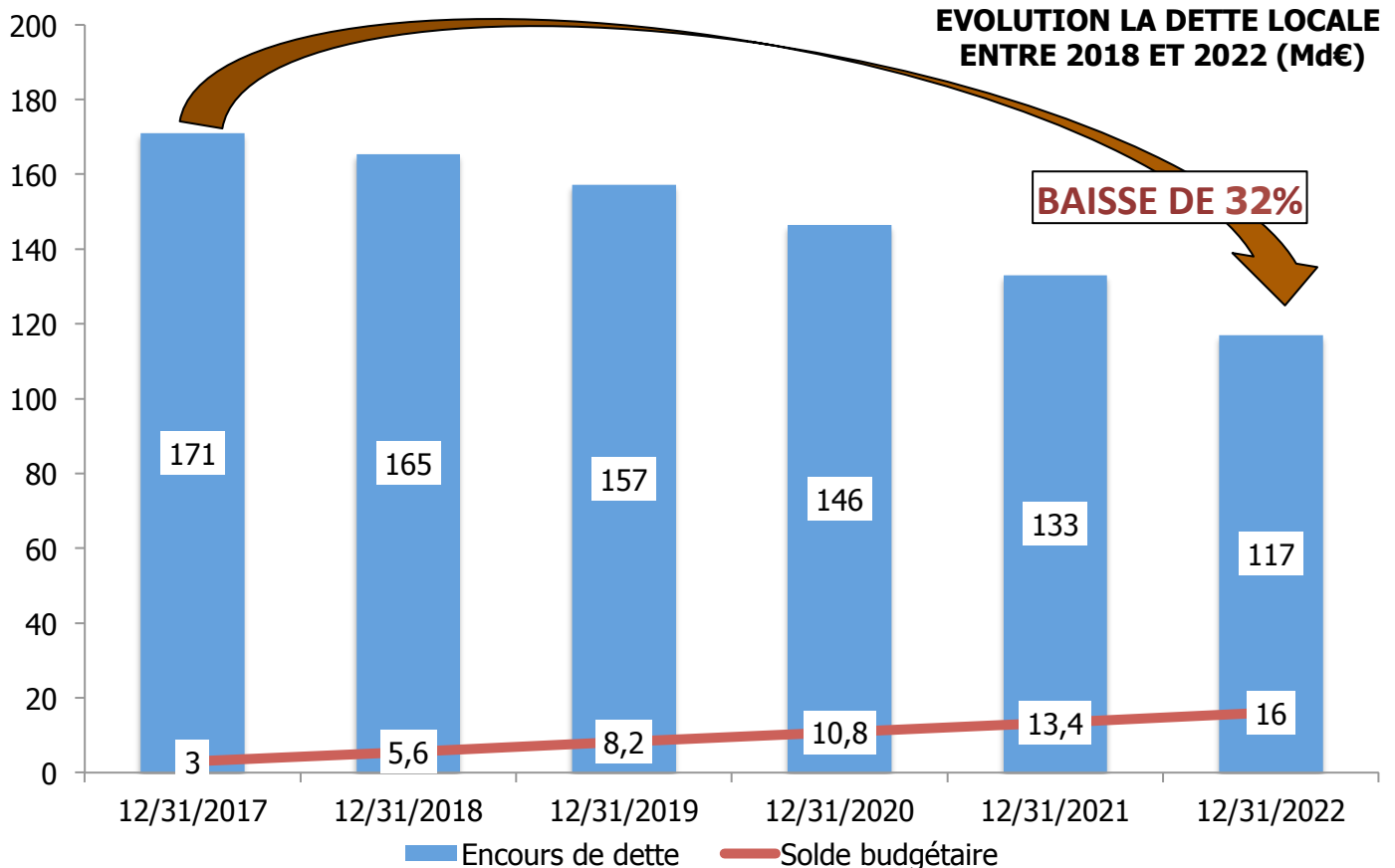
En milliards d'euros

Et dans la mesure où la tombée annuelle d'encours, issue d'une dette locale évaluée à 171 Md€ (voir graphique 4), est de l'ordre de 16 Md € par an, cela signifie qu'en remplacement de cet amortissement les collectivités seraient « autorisées » à lever 11 Md € de nouveaux flux en 2018, autour de 6 Md € en 2020 et plus rien en 2022 !

² La dérive attendue en 2019 s'explique par le fait que le Crédit impôt compétitivité emploi (CICE) mis en place en loi de finances 2013 et qui avait permis aux entreprises d'inscrire, dès leurs comptes 2013, une créance que l'État ne leur remboursait qu'en 2014 va être remplacé en 2019 par une baisse nette des cotisations sociales. Ainsi, l'année gagnée artificiellement à l'époque va être reperdue et les deux dispositifs se chevaucheront en 2019 chargeant lourdement cette année-là, la barque du déficit de l'État.

³ Les APUL regroupent outre les communes, départements, régions et EPCI, les établissements publics locaux (SDIS, CCAS, Caisse des Ecoles, CNFPT...), les lycées et collèges, les associations récréatives et culturelles et les organismes consulaires.

⁴ Et ce d'autant plus que l'estimation de l'inflation 2017 qui avait été faite en septembre 2017 (1 %) a déjà été dépassée avec un réalisé à 1,2 % à fin décembre, étant entendu que les prévisions de la LPFP pour 2021 et 2022 se situent à 1,75 %.



Graphique 4 : Dette locale et solde budgétaire.

Source Cabinet Michel Klopfer

C) Une surveillance du principal ratio de solvabilité, la capacité de désendettement, à un seuil qui ne doit pas dépasser 12 ans pour le bloc communal, 10 ans pour les départements et 9 ans pour les régions.

Toutes les collectivités de plus de 3 500 habitants soumises à la procédure du Débat d'orientation budgétaire devront y formuler leur stratégie par rapport à ces objectifs (A et B en tout état de cause et C si leurs comptes sont dégradés). Mais ces nouvelles obligations resteront d'une faible portée pratique pour la très grande majorité des collectivités, puisque seules 322 d'entre elles comprenant l'ensemble des régions et départements et par ailleurs les seules communes et groupements affichant plus de 60 M€ de dépenses réelles de fonctionnement à leur budget principal au compte de gestion 2016 seront amenées à contractualiser avec le Préfet d'ici au 30 juin 2018. Les autres, au-dessous du seuil de 60 M€ de dépenses de fonctionnement 2016, peuvent se porter volontaires ce que d'ailleurs le Préfet qui devra faire remonter ces sollicitations à la DGCL avant le 30 avril, n'est pas forcé d'accepter.

Et si cette contractualisation, obligatoire ou volontaire, porte sur les volets A (encadrement des dépenses de fonctionnement), B (réduction du besoin de financement) et C (prévention du surendettement) ci-dessus, seul le volet A, est susceptible de donner lieu à sanction sous forme de « reprise » financière sur le produit de la fiscalité locale (et non plus de la DGF comme entre 2014 et 2017).

Le malus à vocation récurrente est fixé pour la première année, sur la base des comptes administratifs 2018, à 75% de l'écart constaté en cas de contractualisation et à 100% en cas de refus de contractualisation, avec dans les deux cas un plafonnement de la « prune » à 2% des recettes réelles de fonctionnement.

A l'inverse, en cas de tenue des objectifs, Il n'est fait mention de bonus que de manière indirecte avec une majoration du taux de subvention pour les opérations bénéficiant de la dotation de soutien à l'investissement local, que le Préfet « peut » octroyer et ce donc pour les seules collectivités du bloc communal.

La loi de programmation prévoit que la norme de 1,2% est ajustée à la hausse ou à la baisse en fonction de critères propre à chaque collectivité.

- 1 Croissance démographique ou construction de logements
- 2 Revenu de la population ou part de la population résidant en Quartier prioritaire de la ville (QPV)
- 3 Evolution des dépenses réelles de fonctionnement sur la période 2014-2016

et qui peuvent générer une majoration ou une minoration conformément au tableau ci-dessous :

	Minoration <u>AU PLUS</u> de 0,15 pt par critère MIN = + 0,75 %	Majoration <u>AU PLUS</u> de 0,15 pt par critère MAX + 1,65 %
CRITERE 1 Croissance démographique	Δ moyenne annuelle 2013/2018 < de 0,75 pt à Δ moyenne annuelle nationale --> Seuil ≈ < -0,25 % /an	Δ moyenne annuelle 2013/2018 > de 0,75 pt à la croissance moyenne nationale --> Seuil ≈ > 1,25 % /an OU Δ Moyenne annuelle de nouveaux logements entre 2014 et 2016 > 2,5 % des logements 2014
CRITERE 2 Richesse de la population	Revenu par habitant > de 15 % à la moyenne nationale	Revenu par habitant < 20 % à la moyenne nationale OU proportion de pop résidant en QPV > 25 % (communes/EPCI seuls)
CRITERE 3 Efforts passés en fonctionnement	Δ moyenne annuelle 2014-2016 des DRF > Δ moyenne de la catégorie + 1,5 pt	Δ moyenne annuelle 2014-2016 des DRF < Δ moyenne de la catégorie - 1,5 pt

Par ailleurs les départements bénéficient d'un plafonnement de la croissance annuelle des trois allocations individuelles de solidarité (AIS) à savoir le RSA, la dépendance (APA) et le handicap (PCH) à 2%, ce qui signifie que les débours supplémentaires, sont gommés de l'assiette des dépenses donnant lieu à comparaison globale des taux de croissance d'une année sur l'autre. La question des charges relatives aux Mineurs Non Assistés (MNA), autre débat récurrent entre les Conseils Départementaux et le gouvernement, est en revanche ignorée dans le texte.

III LES MODALITES CONCRETES D'APPLICATION

Champ précis des dépenses

Les postes de dépenses à prendre en compte sont normalisés, à savoir tous les comptes de classe 6.

- en dépenses réelles qui donnent lieu à décaissement, ce qui exclut les dotations aux amortissements et aux provisions (68) ;
- en imputant donc les comptes créditeurs de la classe 6 à savoir les atténuations de charges (013) telles que les comptes 6419, 6459, 6479 qui correspondent à des remboursements de charges de personnel par les organismes sociaux et qui viennent donc en déduction de l'assiette ;
- hors valeurs nettes comptables des biens cédés et différences transférées en investissement (675-676).

Cela signifie que toutes les autres charges exceptionnelles telles que par exemple les annulations de titres (673) ou d'une certaine manière aussi les admissions en non-valeur (654) restent dans l'assiette de calcul

Les atténuations de produit (014), qu'il s'agisse des attributions de compensations, FNGIR, Dotation de solidarité communautaire, et tous versements relatifs à la péréquation (FPIC, FSRIF, fonds départementaux...) étant des comptes de classe 7 ne sont donc pas considérés comme des dépenses.

A l'inverse, il faut bien comprendre que tous les flux débiteurs de classe 6 et qui donnent lieu sous une forme ou sous une autre à un flux créditeur en compte de classe 708 ou 747 tels que mutualisation, subvention d'une autre collectivité ou de l'Etat, refacturation aux budgets annexes entrent dans l'assiette, la dépense et la recette ne se compensant pas

De la même manière, les indemnités de remboursement anticipé d'emprunt qui passent au compte 668 avant d'être transférées en section d'investissement entrent intégralement dans le champ des dépenses au regard de la contractualisation et ne sont pas réparties sur plusieurs exercices.

Toutes ces distorsions pourraient néanmoins donner lieu à sollicitation de retraitements de la part de la collectivité mais une telle faculté a été strictement limitée aux opérations futures et non antérieures selon un principe d'intangibilité du passé édictée par les Ministères.

Intangibilité du passé

La période allant de fin janvier à début mars a été consacrée à une intense concertation entre les Ministères et les associations d'élus sur le mode opératoire à définir.

D'une part un projet de décret, pour l'application des articles 13 et 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation pour les finances publiques pour les années 2018 à 2022, a été présenté au Comité des Finances Locales du 27 février 2018. Relativement succinct, il ne comporte que trois articles opérationnels qui se contentent de donner une définition précise des concepts retenus pour le calcul des éléments relatifs à la contractualisation :

- définition des dépenses exposées au titre des trois allocations individuelles de solidarité des départements : RSA, APA et PCH ;
- mode de calcul des indicateurs lorsqu'un EPCI a changé de périmètre entre 2014 et 2016, à savoir répartition des quotes-parts de dépenses, de recettes et de dette des anciens établissements d'accueil des communes, au prorata de la population des communes qui les composaient ;
- définition des populations de référence et du mode de calcul du revenu moyen par habitant ;
- définition de la dette, en flux et en stock, et mode de calcul de la capacité de désendettement.

Le véritable débat n'a pas tant porté sur ces concepts, à vrai dire relativement consensuels, que sur **le mode opératoire de la contractualisation**, objet d'une circulaire d'application prise le 16 mars 2018 sous le double timbre du Ministère de l'Intérieur et du Ministère des comptes publics et deux versions antérieures de ce projet de circulaire ont été longuement discutées car les débats ont clairement reflété une volonté du Ministère de prévenir les impacts d'une trop forte ingénierie de retraitement comptable de la part des collectivités.

A l'évidence, nombre de collectivités, concernées de droit par la loi, comme exposant plus de 60M€ de dépenses au compte administratif du budget principal 2016, se sont préparées à l'avance à la contractualisation, en majorant pour les plus précoces d'entre elles, leur encours de dette au 31 décembre 2017, c'est à dire avant même la promulgation du texte de loi. Les autres, c'est à dire celles qui n'ont démarré leurs travaux qu'en janvier, se sont contentées de maximiser les rattachements à 2017 en section de fonctionnement, de manière à prendre de l'avance quant à l'évolution de leurs charges futures par rapport à cette référence 2017.

De son côté le Ministère a cherché à s'assurer que l'objectif national de 1,2% d'évolution des dépenses ne serait pas compromis par des positions trop complaisantes, susceptibles d'être prises sur le terrain, et l'un des points les plus importants de la circulaire et sur lequel l'Etat est resté inflexible a porté sur la totale intangibilité des données du passé.

Ainsi les données relatives aux dépenses réelles de fonctionnement des années 2014 à 2016 (pour le calcul des évolutions constatées) ainsi que 2017 (pour fixer le point de départ de la contractualisation) ont été déterminées par l'Etat à partir des comptes de gestion et sont donc *ne varietur*. Seuls les effets de périmètre (fusion ou scission de communautés, création de communes nouvelles) ont été neutralisés⁵ mais il n'en est pas de même des transferts ou détransferts de compétence, pas plus que des effets de mutualisation qui sont totalement ignorés, alors qu'ils ont été la norme courante de la vie des EPCI.

Cela a abouti à un certain nombre de situations paradoxales en excès de défaveur ou au contraire en excès de faveur, comme l'illustrent les deux exemples suivants :

- une communauté de taille moyenne a eu la surprise de se retrouver dans la liste des 322 « clients » appelés de droit à contractualiser, car elle dépassait de justesse le seuil des 60 M€ à la faveur de 20 M€ de charges de mutualisation de personnel, dûment refacturées à sa ville-centre et exposées au compte 70. Or non seulement, ces sommes ne se compensent pas au stade de l'éligibilité à la liste de contractualisation, mais elles ne se compenseront pas non plus dans le calcul des évolutions constatées entre 2014 et 2016 : pour peu que cette mutualisation ait été introduite par exemple en 2015, l'évolution des dépenses peut ressortir à 25% par an !
- A l'inverse un EPCI n'ayant connu sur la période aucune évolution en matière d'exercice de compétences ou encore de mutualisation, mais ayant en revanche explosé le compteur des dépenses à 3,7% par an, a la bonne surprise de passer entre les gouttes en ne subissant aucune minoration : la moyenne 2014-2016 des EPCI ressort à 2,29% tout simplement parce que les transferts et la mutualisation n'ont pas été retraités et, dans la catégorie des EPCI, comme le montre le tableau ci-dessous, il faut dépasser 3,8% de croissance annuelle des dépenses pour se prendre un coup de règle sur les doigts !

	Seuil --> - 0,15 % min	Δ moy. 2013/2018	Seuil --> + 0,15 % max
Population municipale (Dep. Et Reg.)	-0,25% /an	0,50% /an	1,25% /an
Population totale (com et EPCI)	-0,27% /an	0,48% /an	1,23% /an

	Seuil --> - 0,15 % min	Revenu moyen 2018	Seuil --> + 0,15 % max
Communes, EPCI, Dep, Reg	16 463	14 316	11 453

	Seuil --> - 0,15 % min	Δ DRF moy 2014/2016	Seuil --> + 0,15 % max
Communes	0,89% /an	-0,61% /an	-2,11% /an
EPCI	3,79% /an	2,29% /an	0,79% /an
Départements*	1,94% /an	0,44% /an	-1,06% /an
Régions	2,58% /an	1,08% /an	-0,42% /an

* hors retraitement des AIS = 1,03 % /an

⁵ Chaque commune qui appartenait les années antérieures à un EPCI différent que celui dans lequel elle évolue aujourd'hui « emporte » une quote-part de ses dépenses réelles de fonctionnement, calculée au prorata de sa population sur la population totale de l'EPCI. Ce mode de calcul s'inspire de ce qui avait été retenu pour le chiffrage entre 2014 et 2017 de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP), à la différence qu'à l'époque le prorata ne se faisait pas sur la population mais sur les recettes réelles de fonctionnement des communes.

Débats sur la moyenne régionale

La première mouture du projet de circulaire comportait la formulation suivante :

« Il appartiendra aux préfets de région, en concertation avec les préfets de département, d'assurer la régulation d'ensemble des contrats dans leur ressort territorial. A cet égard, les préfets de région veillent à ce que l'objectif national de 1,2% soit respecté au niveau de la région. »

Ces intentions ont soulevé une levée de boucliers de la part des associations d'élus, d'une part dans la mesure où ce libellé introduisait clairement une novation par rapport à la loi elle-même qui ne faisait aucunement mention d'une norme régionale à tenir, et aussi parce qu'elle induisait un biais par rapport aux effets de facteurs sociologiques relatifs entre autres à l'évolution démographique ou à la modestie du revenu par habitant. A titre d'exemple, les 11 collectivités de l'île de la Réunion, tenues de contractualiser (la région, le département, 6 communes et 3 EPCI) disposant toutes d'une majoration liée à la faiblesse de leur revenu par habitant, la tenue d'une moyenne régionale à 1,20% apparaissait inapplicable, sauf à ce que le représentant de l'Etat rogne sur lesdites majorations, ce qui est d'ailleurs dans ses prérogatives (cf. infra). La constitutionnalité d'une telle disposition pouvait d'ailleurs être mise en cause.

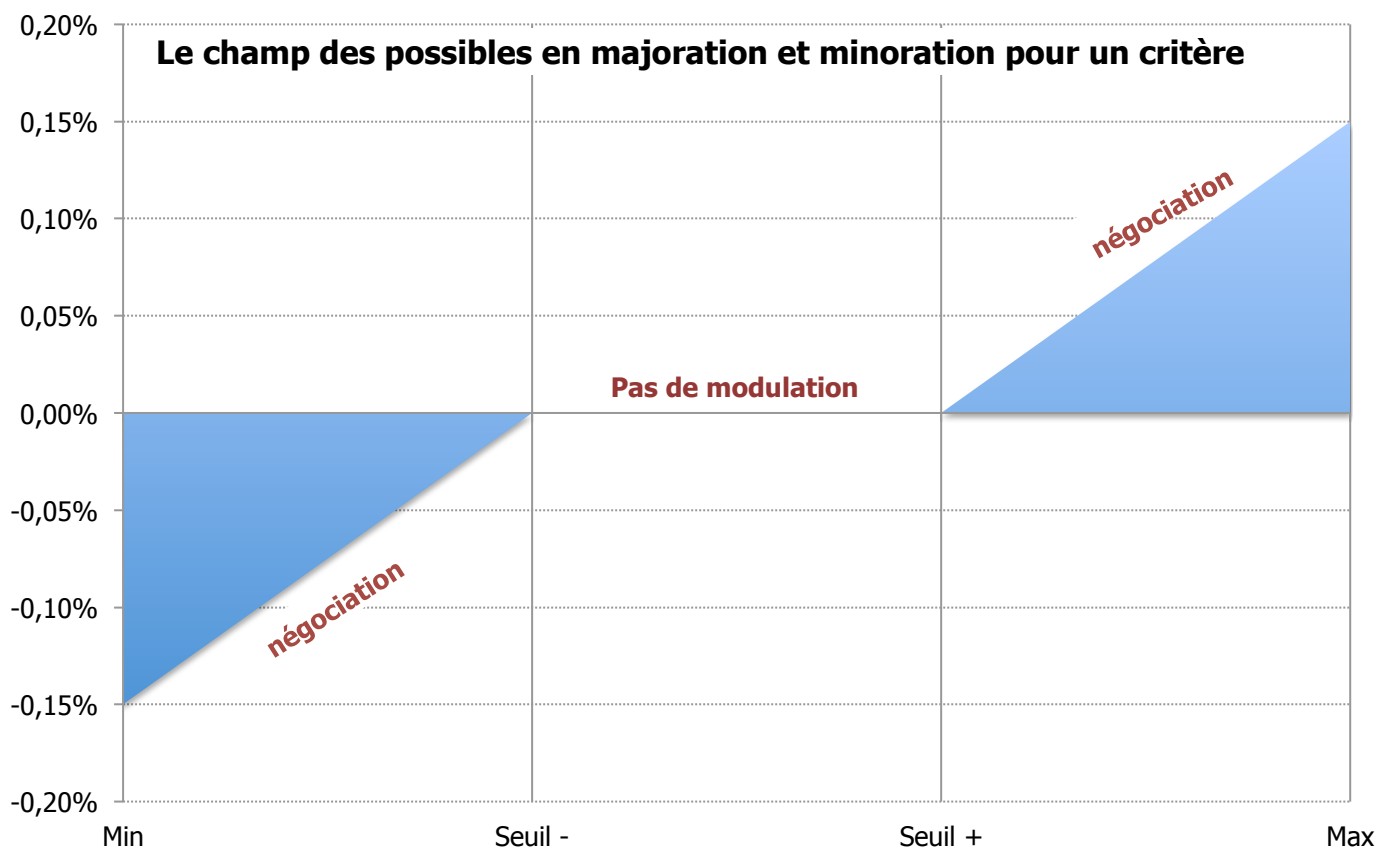
Dans la seconde version de la circulaire, cette tenue d'un objectif régional de 1,20% a été abandonnée au profit d'une formulation plus « soft » :

« Il appartiendra à la collégialité des préfets de chaque région d'organiser la concertation sur les conditions d'élaboration des contrats de leur ressort territorial, en tenant compte de l'objectif de III de l'article 13 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 »

Pour aboutir à cette « concertation régionale », les Préfets ne sont pas dépourvus de moyens d'action puisqu'il est clairement indiqué, dans cette nouvelle version que :

« Lorsqu'une collectivité est éligible à un facteur de modulation, à la hausse ou à la baisse, il est possible d'y recourir en fixant une modulation entre 0 et 0,15 point. En d'autres termes, il est par exemple possible d'inscrire une modulation de 0,05 point »

Ainsi, le représentant de l'Etat est tenu de n'appliquer aucune majoration ni minoration entre la valeur centrale moins le seuil bas et la valeur centrale plus le seuil haut, mais tout est possible de part et d'autre de ces deux seuils, comme le montre le graphique 5, à savoir octroyer tout ou partie de la majoration ou à l'inverse facturer tout ou partie de la minoration. Nul doute que ces facultés discrétionnaires occasionneront de nombreux débats entre préfetures et élus locaux.



Graphique 5 : Les niveaux de majoration et de minoration.

Source : Cabinet Michel Klopfer

Les premières retombées des discussions de mars 2018 montrent que certains préfets continuent de faire référence à une moyenne régionale implicite, en renâclant à appliquer le maximum de majoration de 0,15% ou en cherchant à imposer la minoration de -0,15% même lorsqu'elle n'est due qu'à des distorsions comptables qui n'ont pas été neutralisées, ce qui doit évidemment susciter la plus grande vigilance de la part des collectivités concernées. Ainsi la communauté qui a mutualisé 20 M€ de charges de personnel avec sa ville-centre en 2015 et qui dispose d'une recette de même montant au compte 708 est précisément dans un cas de figure où, à défaut de retraitement, la dispense de minoration doit être la logique même.

Dans la circulaire, les Préfectures sont invitées à faire preuve de discernement en adoptant des raisonnements symétriques en cas de flux inter-collectivités, à savoir par exemple dispenser la communauté d'une minoration de -0,15% si elle a mutualisé avec sa ville-centre mais à l'inverse ne pas créditer ladite ville-centre de la majoration escomptée de +0,15% si précisément sa masse salariale s'est trouvée spectaculairement réduite entre 2014 et 2016 du fait précisément d'un transfert vers l'EPCI.

Là aussi on peut constater, au vu du constat des premières discussions, que la balance n'est pas toujours égale entre les territoires

- dans certains cas, les deux entités bénéficient d'une sympathique clémence de la part du représentant de l'Etat puisque la communauté échappe à la minoration, alors que la ville-centre engrange la majoration ;
- dans d'autres cas, la communauté dont les charges de fonctionnement 2016 ont été artificiellement gonflées par une mutualisation récente, peine à se faire entendre, tout simplement parce que sa ville centre n'atteignant pas le seuil des 60 M€, sa configuration budgétaire échappe aux radars de la préfecture et de la DDFIP !

IV STRATEGIE DES COLLECTIVITES CONTRACTUALISANTES

Les rattachements

Entre décembre 2017 et début mars 2018, un certain nombre d'opérations d'habillage de bilan ont été dûment effectuées : en décembre gonfler le fonds de roulement de clôture et, à partir de janvier, pratiquer des rattachements conséquents sur l'exercice 2017 à chaque fois que, les années précédentes, des habitudes de glissement avaient été prises tels que par exemple :

- comptabiliser les fluides sur une période du 1^{er} novembre n-1 au 31 octobre n ;
- comptabiliser en n+1 la dernière tranche d'une subvention octroyée en n et qui n'est débloquée qu'au vu de la publication des comptes et du rapport d'activité en avril ;
- comptabiliser les prix de journées facturés par les établissements, en date du relevé et non de la prestation

En 2018, de telles opérations ont été, pour la première fois, rattachées à l'année précédente au titre de factures non parvenues, de la même manière d'ailleurs qu'une entreprise par exemple est tenue de rattacher à l'exercice n, les travaux de commissariat aux comptes qu'elle ne se verra facturer qu'en mai de l'année n+1 par son prestataire ou encore l'intéressement qu'elle ne versera à son personnel sur les résultats de l'année n que lorsque l'assemblée générale de juin de l'année suivante aura arrêté ledit résultat.

Des échanges physiques ou téléphoniques que nous avons pu avoir avec des payeurs ou des trésoriers principaux jusqu'à la première quinzaine de mars, il ressort que ces opérations mêmes tardives de rattachement ont été reçues avec d'autant plus de compréhension par les comptables du trésor qu'ils savent parfaitement que les collectivités vont être assujetties à la certification des comptes et que la contractualisation triennale (et qui sera vraisemblablement prolongée jusqu'en 2022) est un moment opportun pour se mettre d'équerre.

La chasse aux doubles flux

Une fois que l'on a compris qu'une charge assumée pour compte de tiers ne donne pas lieu à compensation de la recette et de la dépense (voir supra), il faut évidemment éviter à chaque fois que cela est possible une telle situation.

Toutes ces opérations (portage, groupement d'achat...) doivent être examinées de manière approfondie avec recherche de solutions alternatives. S'agissant de la mutualisation, il est sur ce plan préférable que ce soit une entité au-dessous du seuil qui porte l'intégralité de la dépense dont une part sera refacturée à l'entité qui elle sera tenue de contractualiser. Bien entendu s'il s'agit des services communs entre une agglomération et sa ville-centre, il faudra arbitrer entre la diminution souhaitée des dépenses prises en compte, mais aussi les impacts en résultant sur le coefficient d'intégration fiscale (CIF) et donc la DGF de l'EPCI et également les incidences sur le potentiel fiscal de la ville-centre.

Il est en revanche un domaine où la suppression du double flux peut être faite très facilement, c'est celui des relations financières entre le budget principal et les budgets annexes. Il est bien entendu légitime de facturer aux budgets annexes des transports, de l'eau ou de l'assainissement des quote-part de charges de direction générale, de direction financière, de DRH, d'informatique etc. et ce pour justifier les niveaux de recettes demandées à l'usager ou encore pour minorer le résultat imposable lorsque le budget annexe est soumis aux impôts commerciaux (port de plaisance, parkings souterrains, cinémas...).

Alors à partir de 2018, et bien entendu rétroactivement au 1^{er} janvier, plutôt que d'exposer l'intégralité de la charge au budget principal et de la refacturer en classe 7 au budget annexe, le mieux est d'élaborer chaque année, des clés de répartition analytiques fondées sur les indicateurs physiques ou financiers de l'année précédente (nombre de mandats, volume de la dette etc.) et de ventiler directement, à partir des mandats, la charge sur l'ensemble des budgets.

Les relations avec les gestions externes

Une des raisons pour lesquelles certaines collectivités se situant au-dessous du seuil des 60 M€ ont décidé de se porter volontaires est précisément la possibilité d'instaurer un nouveau cadre contractuel avec leurs satellites et autres gestions externes :

- éponger le fonds de roulement ou la trésorerie ;
- leur affecter à chaque fois que cela est possible des recettes propres ;
- basculer en investissement certains concours aujourd'hui versés en fonctionnement, etc.

A titre d'illustration, un Conseil Départemental peut non seulement substituer une subvention d'investissement au SDIS à une partie de la contribution aujourd'hui versée en fonctionnement, mais il peut aussi porter en maîtrise d'ouvrage certains investissements du SDIS et lorsqu'il le fait par exemple sur des véhicules ou des systèmes d'information, il évite au SDIS des dotations aux amortissements non neutralisables et donc lui permet d'atteindre un équilibre budgétaire avec une contribution de fonctionnement moindre.

La discussion des retraitements avec la Préfecture

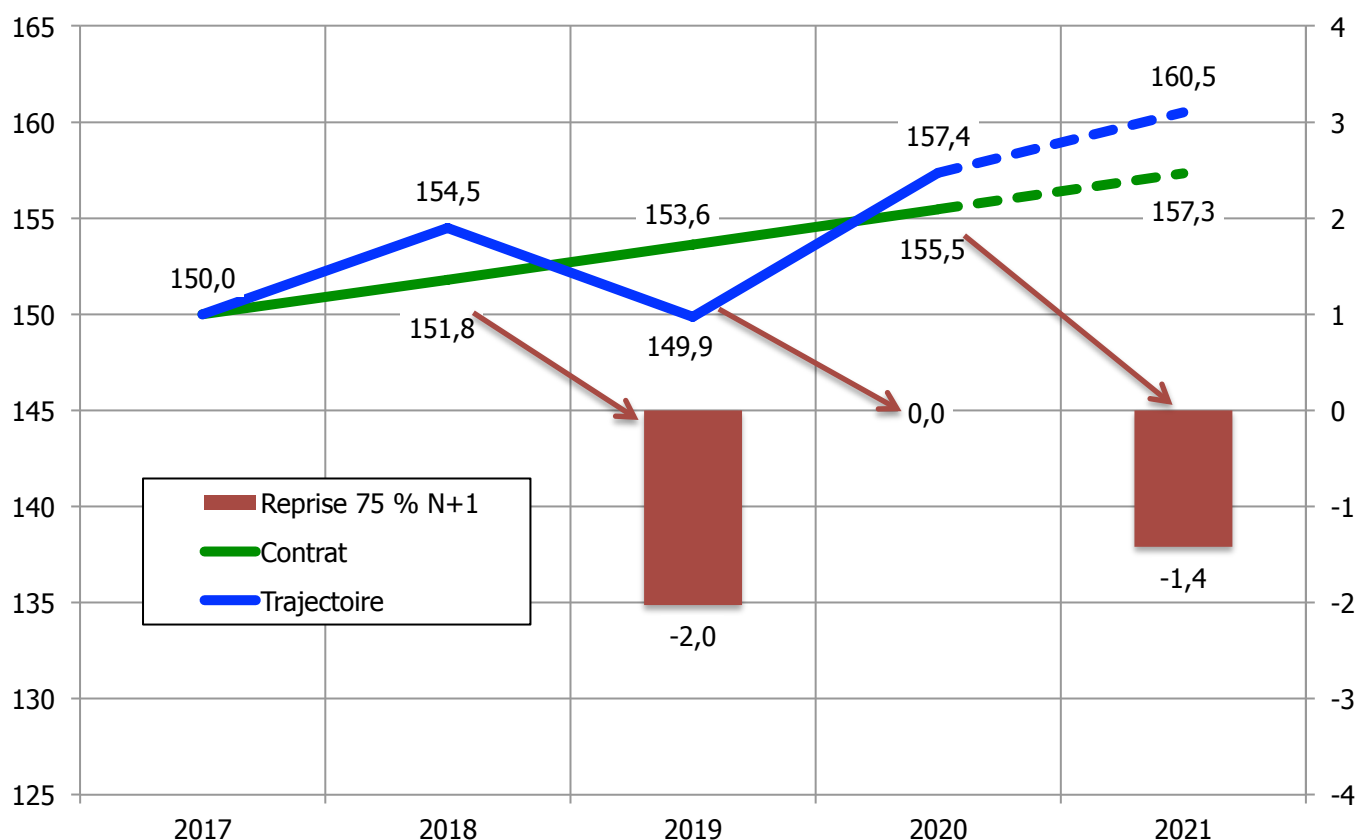
Si les dépenses réelles de fonctionnement des années 2014 à 2017 sont comme on l'a vu plus haut intangibles, la discussion est ouverte sur la période 2018-2020.

Certains de ces retraitements sont prévus par la circulaire alors que d'autres sont à discuter au coup par coup, comme le montre la liste non exhaustive du tableau ci-dessous, étant entendu que toute forte distorsion entre le passé et la période à venir pourra être exploitée dans la négociation puisqu'elle contrera par avance l'argumentaire que cherchera à opposer la DDFIP qui conseille le Préfet sur le fait que les charges correspondantes existaient déjà en 2017.

Retraitements autorisés	Changement de périmètre budgétaire (création d'un budget annexe)
	Changement de périmètre géographique
	Transferts de charges entre communes et communauté
	Eléments exceptionnels "affectant significativement le résultat" ("événements imprévisibles et extérieurs aux parties")
Neutralisations non prévues par la circulaire	Contributions versées en fonctionnement à des syndicats mixtes pour le financement de dépenses d'investissement
	Flux liés à la mutualisation des services
	Charges supplémentaires liées aux contrats signés avec l'Etat (contrat de ville, ANRU)
	Prise en compte des " charges nettes ", en intégrant les recettes affectées à certaines dépenses (ex : recettes tarifaires spécifiques)
	Nouvelles dépenses imposées par la loi (ex : GEMAPI)

S'agissant du mode d'application des reprises, il est clair que tels que sont rédigés les textes, le plafond à 1,2% (ou autre valeur après majoration ou minoration) doit être respecté en cumulé ce qui signifie que toute avance prise en 2018 donnera lieu à report sur 2019 mais qu'à l'inverse tout dérapage enregistré en 2018 donnera lieu à facturation non remboursable même si l'année suivante la collectivité revenait au-dessous de la droite de tendance, comme le montre le graphique 6 et sur ce plan toute tentative de négociation semble plus que délicate.

Mieux vaut se concentrer sur l'ingénierie rédactionnelle du contrat en matière de retraitements, de clauses de revoyure etc.



Graphique 6 : Le mode de calcul des reprises

Source : Cabinet Michel Klopfer

Le débat sur le besoin de financement

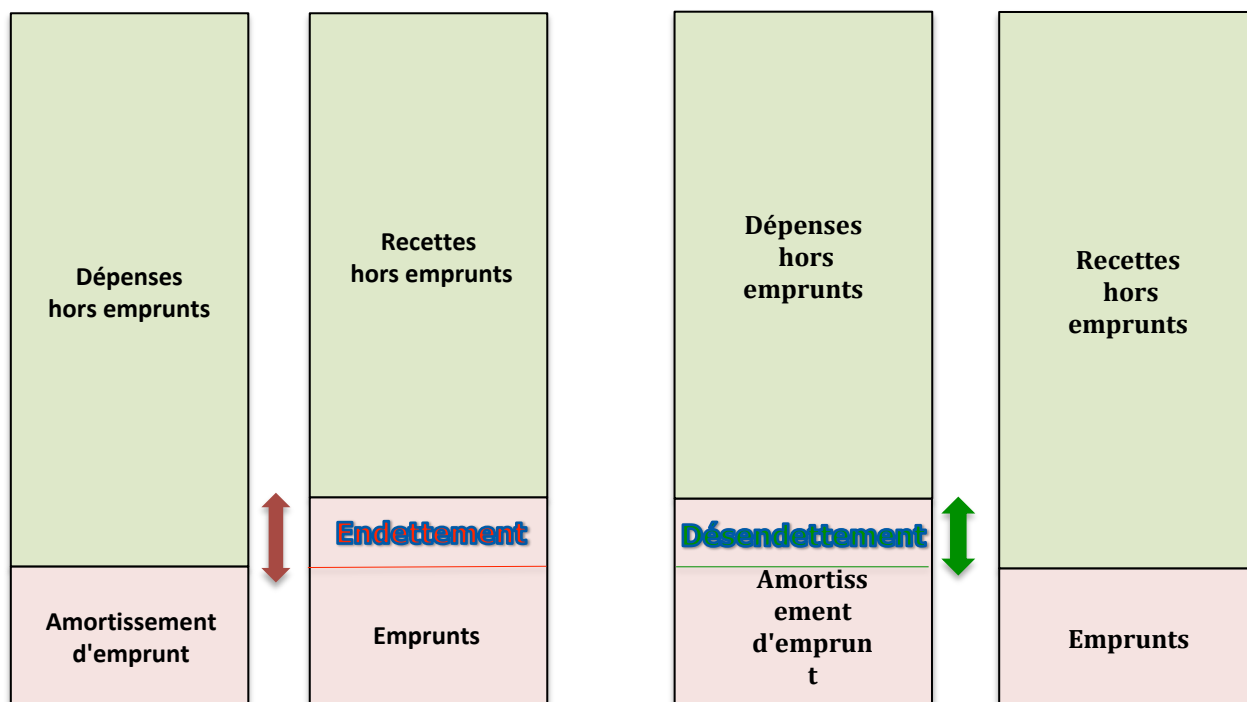
Ce n'est pas parce que seules les éventuelles dérives sur la trajectoire des dépenses donneront lieu à application d'une « prune » qu'il faut faire l'impasse sur la deuxième exigence de la loi de programmation à savoir la réduction du besoin de financement.

Les collectivités peu ou modérément endettées (entre 0 et 7 ans de capacité de désendettement) et qui représentent la grande majorité des 322 grands comptes, ont toujours jusqu'à présent élaboré des perspectives pluriannuelles les autorisant à dériver jusqu'à un seuil de par exemple 8 à 10 ans de capacité de désendettement ménageant ainsi une marge de précaution par rapport aux niveaux de risque. Mais cela signifie évidemment que l'encours de dette augmente, en contradiction désormais avec la norme de désendettement généralisé.

A première vue, le contenu de la loi de programmation semble imposer la présentation d'un excédent de financement pluriannuel (tableau de droite du graphique 7) pour contribuer au désendettement généralisé de 32% en 5 ans tel qu'il apparaît sur le graphique 4 supra.

**Solde budgétaire négatif
Besoin de financement**

**Solde budgétaire positif
Excédent de financement**



Graphique 7 : Contribution négative ou positive aux critères de Maastricht

Source : Cabinet Michel Klopfer

Mais sur ce plan, le modèle de contrat type figurant en annexe 2 de la circulaire du 16 mars 2018 se révèle pour les collectivités bien moins contraignant que l'on n'aurait pu le craindre.

Comme le montre le tableau ci-dessous, il ne faudra pas forcément afficher une baisse de l'encours, mais une moindre progression par rapport à ce qui aurait résulté d'une prospective s'appuyant sur une évolution moins contrainte (sous-entendu que 1,20% par an) des dépenses réelles de fonctionnement.

La collectivité / L'EPCI ... se fixe pour objectif d'améliorer son besoin de financement, défini comme des emprunts minorés des remboursements de dette, selon la trajectoire suivante :

	2017 (rappel)	2018	2019	2020
Besoin de financement initial (€)				
Besoin de financement contractualisé (€)				

Si cette formulation est de nature à rassurer nombre d'élus locaux qui seront conduits à contractualiser de manière obligatoire ou optionnelle avec l'Etat, reste à savoir comment l'Union Européenne sera amenée à évaluer un dispositif qui apparaît très sensiblement en retrait sur les engagements de retour à l'équilibre des comptes publics et à la diminution de la dette, sur lesquels l'Etat s'est engagé vis à vis de Bruxelles ?

CONCLUSION : L'ÉPÉE DE DAMOCLES DE L'AUTOMNE 2019

Si le schéma de contractualisation apparaît contraignant pour les élus qui y seront soumis, il est, comme on l'a vu, loin de garantir l'atteinte des anticipations faites dans la Loi de Programmation en matière de contribution au désendettement de la sphère publique (+0,7% du PIB en 2022) soit 19 Md€ pour les APUL et 16 Md€ pour les collectivités locales stricto sensu.

Il y a d'ailleurs un biais à l'origine, puisque le désendettement des APUL ayant été de 3 Md€ en 2016, les fonctionnaires de la Direction Générale du budget et de la DGFIP que nous avons rencontrés en novembre 2017 avaient tablé sur le même résultat en atterrissage 2017 et c'est cet excédent de 3 Md€ qui devait être bonifié au fil des ans pour atteindre 16 Md€ en 2022. Mais l'INSEE vient de publier fin mars 2018 ses estimations provisoires qui ne situent l'excédent des APUL qu'à +0,8 Md€ et non +3 Md€ compte tenu d'une légère reprise de l'investissement local l'an dernier.

Si par ailleurs l'exercice 2019, dont on a vu plus haut (voir graphique 2) qu'il était déjà au taquet des -3% en consolidé, se passait mal, ces mêmes hauts fonctionnaires de Bercy font déjà savoir, à mots couverts, qu'ils n'en seraient que plus forts pour obtenir cette fois du gouvernement une reprise de la baisse des concours de l'Etat dans le cadre du PLF 2020, **cette clause de rendez-vous de l'automne 2019 figurant d'ailleurs discrètement à l'article 29 de la loi de programmation, étant entendu qu'à mi-mandature il y aura forcément une 6^{ème} loi de programmation qui pourra corriger le tir...**

« 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. »

Dans cette perspective, la contractualisation volontaire des collectivités au-dessous du seuil des 60 M€ peut apparaître comme un mécanisme pertinent d'assurance visant à éviter, ou du moins à atténuer pour les bons élèves, les effets d'une « prune » collective qui tomberait en 2020. Peu de risque d'une perte individuelle et potentiellement une opportunité de chercher à éviter une perte collective...