

19 septembre 2018

Le 14 décembre dernier, à Cahors, lors de la Conférence Nationale des Territoires, j'ai tenu à rappeler que les collectivités n'ont pas attendu l'Etat pour s'engager, depuis de nombreuses années, dans la maîtrise de leurs dépenses. Cette réalité a d'ailleurs été confirmée par le rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales de 2017 qui indique « une nette amélioration de la situation financière des trois catégories de collectivités locales ».

A cette occasion, France urbaine a soutenu la voie de la contractualisation pour mettre fin à la baisse aveugle des dotations de l'Etat et instaurer une responsabilité partagée entre les collectivités et les services de l'Etat, à la condition que ce dispositif prenne effectivement en compte la diversité des territoires.

Nous avons également demandé la mise en place d'un comité de suivi, afin de pouvoir évaluer et améliorer le dispositif en temps réel, et qu'une « clause de revoyure » soit prévue.

Au sein du comité de suivi, nous avons fait part avec constance des réserves émises par les élus locaux lors des négociations avec les services de l'Etat. C'est également au sein de ce comité, ainsi que dans le cadre de réunions préparatoires à la Conférence Nationale des Territoires, que nous avons indiqué aux ministres la nécessité d'obtenir une meilleure prise en compte des particularités locales.

Afin de jouer la transparence et de documenter notre analyse, j'ai souhaité recueillir les expériences qu'ont vécues les collectivités concernées lors des négociations avec l'Etat.

L'enquête, menée auprès de nos 103 membres, nous permet désormais de recenser les priorités d'amélioration indispensables pour que l'ensemble des acteurs, Etat et collectivités, convergent vers un but commun : la maîtrise des comptes.

Parmi l'ensemble des membres de France urbaine, 12¹ collectivités ne sont pas éligibles et 9 ont refusé de signer. Sur les 82 collectivités signataires, nous avons reçu 77 contrats, soit 94% de ceux ayant été signés par nos membres. Ce pourcentage ne doit toutefois pas être compris pour ce qu'il n'est pas : il ne s'agit aucunement d'un pourcentage d'adhésion au dispositif.

L'enquête révèle en effet un décalage entre les déclarations gouvernementales relatives au succès de la contractualisation et la réalité qui s'est jouée lors des négociations entre les services de l'Etat et les collectivités. Une formule résume parfaitement le sentiment largement partagé par de nombreux membres de France urbaine « je signe le couteau sous la gorge et le pistolet sur la tempe ». En effet, pour le bloc communal, au-delà du fait de se voir, le cas échéant, infliger une moindre pénalité financière, la signature des contrats apparaissait souhaitable pour prendre en compte les évolutions de périmètres géographiques et-ou de compétences. En d'autres termes, la signature du contrat est motivée par le souci des collectivités de ne pas subir un chiffre établi de manière unilatérale.

C'est donc à une amélioration du dispositif que nous devons nous atteler sans délai. Plus précisément, nous continuerons de porter la voix de nos territoires, pour obtenir la prise en considération de cinq demandes prioritaires résumées dans ce document.

Jean-Luc Moudenc
président de France urbaine,
maire de Toulouse
président de Toulouse Métropole

PRINCIPAUX RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE SUR LA CONTRACTUALISATION FINANCIÈRE ENTRE L'ÉTAT ET LES VILLES, MÉTROPOLIS ET GRANDES AGGLOMÉRATIONS

UNE PRISE EN CONSIDÉRATION LIMITÉE DES RÉALITÉS TERRITORIALES

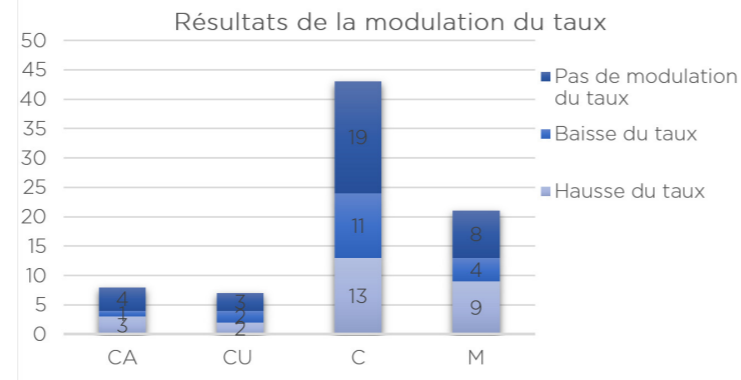
L'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement fixé à 1,2 % ouvre la possibilité aux collectivités de moduler ce taux, à la hausse ou à la baisse², en fonction des spécificités locales.

Au regard de l'application stricte de la loi, et à partir des 77 contrats reçus, 15 des membres de France urbaine n'étaient pas éligibles à l'application des facteurs de modulation, soit près de 19 %.

Toutefois, après les négociations engagées entre l'Etat et les collectivités, et toujours sur la base des 77 contrats reçus, on constate que :

- 34 n'ont pas été éligibles à une variation du taux d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, soit 2 fois plus que le nombre de collectivités théoriques ;
- 18 ont un taux inférieur au taux de 1,2 % ;
- et 27 ont un taux supérieur à 1,2 %³.

Il ressort de l'enquête une prise en compte très relative des spécificités locales. En effet, entre l'intention initiale de prendre en compte les spécificités locales et la mise en œuvre d'un algorithme, ayant comme objectif principal de tenir autour du 1,2 %, c'est la deuxième voie qui a été privilégiée par les services de l'Etat. A titre d'illustration, la modulation pour efforts passés pour la métropole de Lille aurait pu être de + 0,15 % mais ce taux a été ramené à + 0,10 %.



Ce constat d'une coordination à la fois régionale et nationale du dispositif a engendré une part importante de frustration de la part des collectivités, et a ainsi fondé la non-signature des contrats financiers pour certaines, qui ont regretté que l'objectif national du 1,2 % l'emporte sur la prise en compte des spécificités locales⁴.

Par ailleurs, l'analyse met en avant plusieurs cas d'harmonisation des taux entre les communes et leurs groupements gérés de façon volontariste dans un même objectif d'évolution au niveau territorial. C'est le cas notamment de la métropole et la commune de Dijon, la communauté d'agglomération et la commune de Pau, la métropole et la commune de Tours ainsi que la métropole et la commune de Brest.

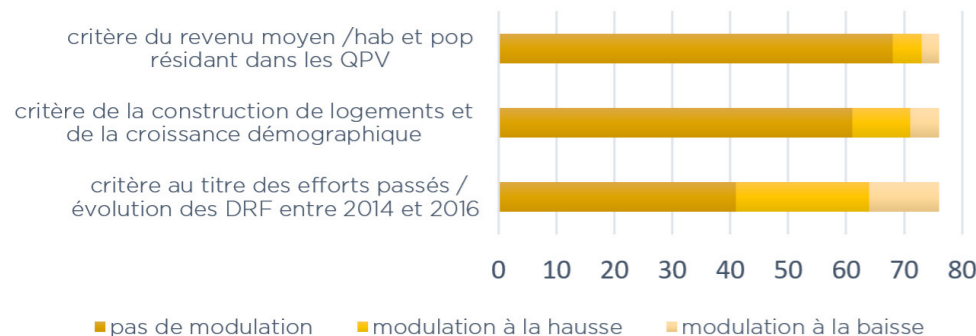
UNE PERTINENCE DISCUTABLE DES TROIS CRITÈRES PERMETTANT D'ADAPTER LE TAUX D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (DRF)

Parmi les trois critères permettant de faire varier à la hausse ou à la baisse le taux d'évolution des DRF, le critère le plus impactant est celui de l'évolution des DRF entre 2014 et 2016 puisque 23 contrats ont pu bénéficier d'une hausse du taux tandis que 12 contrats ont connu une baisse de leur taux d'évolution. Les deux autres critères n'ont guère permis aux collectivités de bénéficier d'une adaptation du taux d'évolution des DRF :

> Le critère du revenu moyen par habitant et de la population résidant dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV) n'a pas permis de faire évoluer le taux pour près de 89 % des cas (évolution à la hausse pour 7 % et à la baisse pour 4 %) ;

> Tandis que le critère de la démographie et de la construction de logement ne l'a pas fait évoluer pour 80 % des cas (évolution à la hausse pour 13 % et à la baisse pour 7 %).

Mise en œuvre des critères de modulation



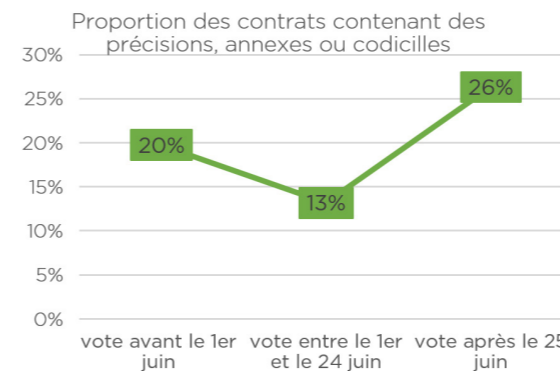
Le choix de certains critères manque de pertinence. En effet et à titre d'exemple, la notion de revenu ne permet pas de rendre compte de manière précise des difficultés économiques et sociales d'un territoire compte tenu du parti pris du calcul de l'écart à la moyenne. Il eut été bien plus efficace de prendre en compte le revenu par habitant du dernier quartile ou quintile de la population inférieur à un niveau

donné pour mesurer la concentration de la pauvreté dans un territoire donné au lieu de la moyenne.

Par ailleurs, il convient de noter que le critère de l'évolution des DRF entre 2014 et 2016 pouvait connaître des hausses significatives au regard des transferts de compétences et/ou de mutualisation notamment dans le cadre de la mise en place

des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). Certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont été pénalisés par ce critère ne permettant pas de neutraliser les flux croisés et ne reflétant ainsi pas la réalité financière de l'EPCI. Ce critère pénalisait donc les collectivités ayant progressé dans leur intégration intercommunale entre 2014 et 2016.

UNE CORRELATION ENTRE LA DATE DE VOTE DU CONTRAT ET LES PRÉCISIONS QUI ONT PU ÊTRE APPORTÉES



S'agissant de la relation entre la date du vote et l'existence de précisions, d'annexes ou de codicilles au contrat, on constate deux moments forts : lors du lancement des négociations et vers la fin de la procédure. En effet, 20 % des contrats signés avant le 1er juin contiennent des précisions et 26 % après le 25 juin.

Il semble donc que ceux qui ont négocié leur contrat jusqu'à la date butoir du 30 juin et ceux qui ont rapidement « adhéré » au dispositif ont eu plus facilement « l'opportunité » d'y mentionner des observations ou d'y joindre une annexe. C'est le cas, par exemple, pour la commune et la métropole de Bordeaux qui ont respectivement voté leur contrat le 27 avril et 2 mai en y joignant une annexe.

RAISONS PRINCIPALES POUR LESQUELLES LES COLLECTIVITÉS ONT REFUSÉ DE SIGNER LES CONTRATS FINANCIERS

Neuf des membres de France urbaine ont refusé de signer. Il s'agit de la métropole de Saint-Etienne, de la communauté urbaine Grand Paris Seine Oise, de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise et des villes de Montreuil, Nîmes, Saint-Etienne, Versailles, Cannes et Colombes.

> Non-prise en compte des spécificités locales et non-pertinence des critères

Pour la ville de Cannes, « le revenu moyen par habitant ne prenait pas en compte les 19 % de la population communale qui vivait en-dessous du seuil de pauvreté, les deux quartiers prioritaires de la politique de la ville et les charges induites en termes de déploiement de service public ». Les négociations se sont donc conclues par « si vous ne signez pas, c'est 1,2 %, si vous signez, c'est 1,2 % ».

Pour la ville de Colombes, le critère relatif au revenu moyen par habitant ne permet pas de rendre compte du coût élevé de la vie en région parisienne et du pouvoir d'achat réel des habitants. Bien que Colombes ait une part importante de sa population située sous le seuil de pauvreté et habitant en quartier prioritaire de la ville, le résultat du calcul pénalisait la ville à - 0,15 %.

> Non-prise en compte des recettes affectées, des actions publiques cofinancées.

Pour la communauté urbaine Grand Paris Seine Oise, le raisonnement en dépense « brute » aurait conduit à refuser les portages de cofinancement (mécénat, subvention). « Ce raisonnement ne permet pas de rendre compte des spécificités de la CU en lui accordant un cadre contractuel respectueux des ambitions portées au sein du Grand Paris ».

La communauté d'agglomération de Cergy Pontoise a demandé la neutralisation des subventions apportées à des dépenses spécifiques. Les dépenses liées à la construction d'un équipement sportif communautaire étaient compensées par des recettes du même montant, l'équilibre financier de la collectivité n'était pas impacté. « La neutralisation de ces flux passés aurait permis de montrer les importantes économies déjà réalisées sur la section de fonctionnement mais l'Etat n'a pas accepté », ce qui a conduit la collectivité à ne pas signer.

1- Les CA de La Rochelle, de Bourges, du Centre littoral Guyane, les CU d'Alençon, d'Arras, Le Creusot-Montceau, les 4 EPT et la MGP
 2- Le taux maximal est de 1,5 % pour les communes de Nantes et de Montpellier ainsi que la métropole de Montpellier, alors que le taux le plus bas représente 0,75 % pour la commune de Nice. Le taux pouvant théoriquement être compris entre 0,75 % et 1,65%.
 3- Par exemple, la commune de Caen et la métropole de Nantes ont eu à la fois une hausse et une baisse d'un même montant, ainsi, le taux n'a pas évolué.
 4- Cas extrême : certaines collectivités, pour lesquelles un taux avait été négocié dans un premier temps avec le Préfet, ont été informées, par ce dernier, que le taux n'était plus celui négocié initialement mais celui imposé par les services de l'Etat.

DEMANDES PRIORITAIRES POUR AMELIORER LE DISPOSITIF

1 NEUTRALISER L'IMPACT FINANCIER DES DÉPENSES ET INJONCTIONS IMPOSÉES PAR L'ETAT

« Il faut que l'Etat s'engage sur les modalités de prise en compte de l'évolution des dépenses suite à des décisions prises par lui ! »

Concrètement, l'Etat doit prendre sa responsabilité et maîtriser sa production de normes susceptibles d'affecter significativement les dépenses de fonctionnement des collectivités.

« Avec la décision de scolariser les enfants de moins de 3 ans, nous allons devoir participer financièrement aux frais de fonctionnement des écoles maternelles privées ce qui impactera fortement notre section de fonctionnement ».

Nous demandons que les décisions prises au niveau de l'Etat ayant un impact financier important sur les budgets locaux soient soustraites du dispositif de contractualisation.

3 RETIRER DU PÉRIMÈTRE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT LES SUBVENTIONS VERSÉES À UN SYNDICAT OU UN BUDGET ANNEXE LORSQU'ELLES SONT DESTINÉES À DES PROJETS D'INVESTISSEMENT

La prise en considération de cette demande est indispensable afin d'éviter toute distorsion de traitement entre les collectivités qui font le choix de gérer directement des projets d'équipement au sein de leur propre budget et les collectivités qui les individualisent au sein d'un budget annexe ou syndicat.

A cette fin, il est indispensable que la collectivité puisse recourir à un compte d'investissement, et non de fonctionnement, pour des opérations comme la création d'une ligne de métro ou d'une piste cyclable.

« Nos dépenses de fonctionnement, comprenant des participations versées au syndicat de transport, risquent d'augmenter significativement avec la création d'une ligne de métro. Pourtant cette dépense de fonctionnement a pour objet le financement de l'ensemble des investissements du syndicat ».

5 RECOURIR À UN « TIERS DE CONFIANCE » À LA DEMANDE D'UNE OU DES PARTIES AU CONTRAT

Lors des suivis annuels et dès l'apparition de situations conflictuelles et/ou de désaccords, une instance neutre devrait pouvoir être saisie à la demande d'une ou des deux parties au contrat. Ce tiers de confiance permettrait de garantir l'objectivation du calcul de l'évolution des dépenses de la collectivité qui notamment tiennent compte, comme le prévoit la loi, du détournage des montants de mutualisation et de transferts de compétences.

« La possibilité de saisir un tiers de confiance semble impérative pour avoir un juge de paix en cas de désaccord avec l'Etat car en l'état actuel des textes, la parole préfectorale ne peut être contredite ».

« Le recours à une instance d'appel pourrait être utile pour arbitrer ce qui relève des dépenses exceptionnelles ».

2 DÉDUIRE DES INTERVENTIONS PUBLIQUES COFINANÇÉES L'ÉVOLUTION DES PARTICIPATIONS APPORTÉES

« L'Etat limite la contractualisation à la seule évolution des dépenses de fonctionnement sans jamais s'interroger sur les recettes. Ainsi, si un dispositif était autofinancé par le biais du mécénat, la contractualisation ne retiendrait que les charges bien qu'en réalité la charge nette serait extrêmement réduite ».

Le dispositif actuel ne retient que les dépenses « brutes » c'est-à-dire qu'il ne déduit pas des dépenses les cofinancements apportés par voie de mécénat, de sponsoring, d'une tarification spécifique, d'une participation de l'Etat ou d'une subvention européenne. « La conséquence d'une telle définition serait que plus aucune collectivité, sous contrat, n'accepte ce type de montage pour éviter de gonfler les dépenses réelles de fonctionnement ».

Par ailleurs, les collectivités mettant en œuvre des politiques contractuelles avec l'Etat ou des agences (par exemple l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), souhaitent que les subventions reçues soient déduites du plafond des dépenses réelles de fonctionnement.

Par conséquent, nous demandons que soit déduite du plafond des dépenses de fonctionnement, l'évolution des recettes affectées, afin d'éviter que les collectivités renoncent à de tels projets alors même qu'ils n'ont pas d'impact négatif sur l'équilibre budgétaire.

4 NEUTRALISER LES FLUX CROISÉS DANS LES RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT SERVANT DE BASE AU PLAFONNEMENT DE LA REPRISE

A l'instar des DRF qui font l'objet d'un retraitement et par parallélisme des formes, nous demandons que les recettes réelles de fonctionnement (RRF) soient également retraitées des mutualisations et des transferts de compétences par exemple.

L'objectif de la loi n'est pas de récupérer des recettes locales mais de mettre en place un système coercitif suffisamment dissuasif.

LES PREMIERS ATTENDUS DES GROUPES DE TRAVAIL MIS EN PLACE DANS LE CADRE DU COMITÉ DE SUIVI

- Définir conjointement la méthodologie à déployer pour permettre la neutralisation, prévue dans la loi, des flux croisés entre communes et établissements publics de coopération intercommunale ;
- Inscrire en investissement les subventions finançant des grands équipements structurants (exemple : création ligne de métro ou de piste cyclable) ;
- Prendre en compte l'évolution des recettes apportées dans le cadre des politiques publiques cofinancées afin de refléter le coût net et non la dépense brute.