

Monsieur Édouard PHILIPPE
Premier ministre
Hôtel de Matignon
57 rue de Varenne
75700 Paris

Paris, le 10 juillet 2018

Nos réf. : JLR/NP/SGo/2018_162

Cher Monsieur le Premier ministre,

En remplacement des prélèvements opérés sur les dotations de l'État aux collectivités locales, au titre de leur participation au redressement des comptes publics, la loi de programmation des finances publiques 2018 – 2022 votée à l'automne dernier a prévu la mise en place d'un dispositif d'encadrement de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités dont le budget de fonctionnement dépasse les 60 millions d'euros (budget principal). Il leur a été proposé un dispositif de contractualisation à l'horizon 2022. Ce dispositif étant, par ailleurs ouvert à l'ensemble des collectivités locales intéressées.

L'AdCF a souscrit à ce changement de méthode proposé par le gouvernement, considérant qu'un tel dispositif était moins pénalisant qu'une baisse brutale des dotations. De fait, pour de nombreuses collectivités, la baisse de la DGF s'est traduite par une chute prononcée des budgets d'investissement depuis 2014, comme ont pu le montrer les résultats du baromètre de la commande publique que pilote l'AdCF avec la Caisse des dépôts.

Pour accompagner la mise en place de ce dispositif auprès de ses adhérents, l'AdCF, en collaboration avec France Urbaine a opéré un suivi étroit et régulier de son déploiement. Différentes réunions ont permis de rassembler les représentants des villes et des intercommunalités concernées afin de suivre la progression du dispositif de contractualisation dans les territoires, les interrogations des collectivités et les difficultés rencontrées.

Un certain nombre de réponses concernant les modalités d'application ont ainsi pu être apportées au cours de ces réunions auxquelles ont régulièrement été invités les représentants de la DGCL et de la DGFiP.

Ainsi, plus de 85% de nos adhérents respectifs se sont engagés à la signature d'une première génération de contrats. **Ce taux élevé ne saurait pour autant constituer un critère d'évaluation du dispositif ni un indicateur de satisfaction.**

D'une part, des tensions ont pu apparaître localement lors de la signature de certains contrats et donner lieu à la rédaction d'annexes ou de codicilles conséquents. D'autre part, du fait des délais très courts laissés pour signer, de nombreux arbitrages concernant le périmètre et le contenu des dépenses prises en compte dans le contrat se sont opérées sans réel dialogue avec le représentant de l'État, ni prise en compte effective des réalités locales. La date butoir du 30 juin a été imposée aux dépens des collectivités.

.../...

.../...

Si l'AdCF s'est montrée ouverte à la nouvelle méthode contractuelle, elle demandait qu'une véritable concertation soit organisée sur le périmètre des dépenses prises en compte et la manière d'appliquer les modulations prévues par la loi de finances.

Or force est de constater que de nombreuses rigidités et anomalies demeurent à ce jour et se sont révélées au cours de cette première phase de négociation. **C'est pourquoi nous demandons solennellement au Gouvernement et au Parlement d'apporter dès la prochaine loi de finances, les correctifs indispensables au dispositif. Nous ne voulons pas remettre en cause l'esprit de la loi et ses objectifs, mais son écriture actuelle que nous avons découverte en séance de la Conférence nationale des territoires à Cahors et dont nous n'avons pu expertiser les incidences techniques.**

Les nombreux échanges entre l'AdCF et ses adhérents ont permis d'identifier des améliorations essentielles à apporter pour la réussite du dispositif. Elles devront être effectives lors de l'exercice d'évaluation des contrats en 2019 validant ou non la tenue des objectifs fixés par les contrats pour chaque collectivité, et l'application ou non de pénalités.

Dans cette perspective, nos adhérents souhaiteraient que la prochaine loi de finances introduise les modifications suivantes concernant le dispositif de contractualisation :

- **prise en compte des participations versées par le budget principal à un budget annexe ou à un syndicat et destinées à des projets d'investissement.** Actuellement, ces participations sont enregistrées d'un point de vue comptable dans la section de fonctionnement alors que leur destination finale correspond à de l'investissement. C'est le cas des participations concernant les ouvrages d'eau, d'assainissement, de transport... Pour ne pas pénaliser les investissements, il conviendrait d'extraire ces flux du périmètre de la contractualisation et d'aménager la nomenclature comptable afin que les participations aux grands équipements soient inscrites en section d'investissement ;
- **prise en compte des dépenses nettes plutôt que des dépenses brutes.** En ne retenant que les charges brutes, le dispositif de contractualisation incite les collectivités à renoncer à engager certaines dépenses qui bénéficient pourtant de ressources propres et sont sans conséquences sur l'équilibre budgétaire de la collectivité.

A titre d'exemple, les actions culturelles financées par mécénat, les manifestations sportives bénéficiant de subventions européennes, la mise en place de services financés par une tarification dédiée (taxe de séjour, TEOM...) ou encore la mise en œuvre d'actions financées par une subvention de l'État...

Il en va de même pour les politiques contractuelles que les collectivités portent au nom de l'État : contrat de ville, dispositif cœur de ville, contrats avec l'Ademe, les agences de l'Eau, l'ANAH... Seule la charge nette devrait être retenue afin que ces politiques puissent demeurer incitatives.

- **Prise en compte du coût progressif de l'exercice des compétences** dans les cas de changement de statut par exemple. Il est en effet prévu à ce jour de retenir les dépenses à champ constant. Pour autant le coût réel de l'exercice de compétences nouvelles n'est véritablement stabilisé que trois ou quatre années consécutives à une évolution de périmètre. Une intercommunalité qui vient de changer de statut (de communauté à métropole par exemple) est ainsi fortement pénalisée.

.../...

- **Neutralisation de l'impact des charges nouvelles imposées par l'État.** Il s'agirait de soustraire du dispositif de contractualisation les dépenses résultant d'obligations normatives. Le rapport du CNEN établit chaque année un bilan du coût des normes imposées aux collectivités. La contractualisation devrait être l'occasion d'en mesurer les incidences budgétaires territoire par territoire.
- **Intégration de l'inflation.** Les contrats sont établis en valeur, c'est-à-dire prenant en compte l'inflation prévisionnelle anticipée au moment de la loi de programmation. Nous souhaiterions que toute évolution de l'inflation supérieure à cette inflation prévisionnelle fixée dans la loi de programmation, puisse donner lieu à réajustement de la norme d'évolution.

Au-delà de ces amendements législatifs, l'AdCF tient à ce que le comité de suivi reste très actif durant les prochains mois pour veiller à l'élaboration progressive de cette « grammaire commune » que vous avez appelée de vos vœux. Nous constatons que des désaccords persistent entre l'État et les collectivités sur certains retraitements de dépenses. Nous souhaitons en tout état de cause que les pratiques s'harmonisent sur le territoire national et fassent l'objet d'une culture partagée.

Pour l'analyse des situations conflictuelles qui risquent d'apparaître en deuxième année de contractualisation, l'AdCF préconise la mise en place **d'une instance d'appel et de médiation indépendante**, susceptible d'intervenir en cas de désaccord entre une collectivité et le représentant de l'État sur les calculs des évolutions de dépenses. Cette instance pourrait être mobilisée à la demande de l'une ou l'autre des parties prenantes et elle examinerait en toute neutralité des situations individuelles pour traiter de cas complexes de retraitement. Cette instance pourrait regrouper des représentants des ministères, des différents niveaux de collectivités locales, des experts de la Cour des comptes et des personnalités qualifiées pour faire jurisprudence.

L'AdCF a enfin constaté que les modulations du taux plafond, permises en fonction des critères de croissance démographique, d'efforts déjà réalisés et de niveaux de richesses n'avaient pas toujours été très transparentes. La « régionalisation » de la moyenne autour du taux pivot de +1,2% nous semble avoir été quand même appliquée par les services déconcentrés de l'État malgré ce qui nous avait été indiqué au sein du comité de suivi. Ce calcul régionalisé nous semble fortement pénaliser certains territoires en très forte croissance démographique. Nous pensons que certaines collectivités n'ont pas pu pleinement bénéficier des modulations à la hausse qu'elles auraient dû obtenir.

En formulant ces différentes observations et attentes, notre association entend demeurer dans l'esprit de co-production de cette nouvelle méthode qui a été privilégiée. L'AdCF veut néanmoins que le caractère contractuel demeure dans le respect des objectifs fixés souverainement par le Parlement. Les rigidités constatées dans la mise en œuvre, ainsi que les anomalies manifestes qui sont apparues dans la pratique, nécessitent d'être revues pour ne pas démonétiser la démarche au moment où celle-ci s'engage.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Premier ministre, l'expression de notre très haute considération.

de vos cordiales,

Jean-Luc Rigaut
Président de l'AdCF
Président de l'agglomération du Grand-Annezy

Copies à :

Monsieur Gérard Collomb – Ministre d'État, Ministre de l'intérieur
Madame Jacqueline Gourault, Ministre auprès du Ministre de l'intérieur
Monsieur Gérard Darmanin, Ministre de l'Action et des Comptes Publics
Monsieur Olivier Dussopt, Secrétaire d'État auprès du Ministre de l'Action et des Comptes Publics