

Le rapporteur,
donne lecture du rapport suivant

BUDGET – Proposition de contrat entre l'État et Brest métropole visant à la contribution à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique - exercices budgétaires 2018-2019-2020.

| POLITIQUE n° | INTITULE | |
|---|---|---|
| INVESTISSEMENT | FONCTIONNEMENT | |
| Programme : | Centre de Coûts : | |
| Imputation : | Imputation : | |
| Dépenses : | Dépenses : | |
| Recettes : | Recettes : | |
| Code service : | Code service : | |
| Budget en cours | <input checked="" type="checkbox"/> OUI | <input type="checkbox"/> NON |
| Cette décision engage les budgets ultérieurs | <input checked="" type="checkbox"/> OUI | <input type="checkbox"/> NON |
| Cette décision modifie l'inventaire du patrimoine | <input type="checkbox"/> OUI | <input checked="" type="checkbox"/> NON |

Il est proposé au Conseil de la métropole, après avis des commissions compétentes, la signature d'un contrat financier pluriannuel visant à contribuer à l'effort national de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique pour les exercices budgétaires 2018, 2019 et 2020.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Dans le but de contribuer à l'objectif national de réduction des déficits publics et de maîtrise de la dépense publique, la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a prévu une contractualisation financière entre l'Etat et les principales collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre, dont les dépenses réelles de fonctionnement du budget principal sont supérieures à 60 millions d'euros en 2016.

En préambule, il est utile de rappeler les grandes lignes de ce dispositif de contractualisation déjà exposées lors du dernier débat d'orientation budgétaire.

Le contrat porte sur les exercices budgétaires 2018, 2019 et 2020.

Il fixe des objectifs en matière d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et d'amélioration du besoin de financement. Ces objectifs concernent uniquement le budget principal de la collectivité territoriale ou de l'EPCI à fiscalité propre, sans tenir compte des budgets annexes et des budgets autonomes.

Tout d'abord, l'article 13 de la loi de programmation des finances publiques fixe un objectif contraignant d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre, correspondant à un taux annuel de croissance de 1,2 % appliqué à une base de dépenses réelles de fonctionnement en 2017, en valeur et à périmètre constant.

Sur la base de ce taux national, le contrat fixe le niveau maximal des dépenses réelles de fonctionnement que la collectivité territoriale ou l'EPCI à fiscalité propre s'engage à respecter chaque année sur la durée du contrat.

Ce taux peut être modulé à la hausse ou à la baisse en tenant compte des trois critères suivants, dans la limite maximale de 0,15 points pour chaque critère :

- L'évolution de la population entre le 1^{er} janvier 2013 et le 1^{er} janvier 2018, ou le nombre de logements autorisés entre 2014 et 2016 ;
- Le revenu moyen par habitant de la collectivité, ou la proportion de population résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ;
- L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement réalisées entre 2014 et 2016.

A compter de 2018, on constatera chaque année la différence entre le niveau des dépenses réelles de fonctionnement exécutées par la collectivité territoriale et l'objectif annuel de dépenses fixé dans le contrat. Cette différence sera appréciée sur la base des derniers comptes de gestion disponibles.

Dans le cas où cette différence est supérieure à 0, il sera appliqué une pénalité financière dont le montant sera égal à 75 % de l'écart constaté. La reprise financière sera effectuée sur les douzièmes de DGF (ou de fiscalité locale en cas de DGF négative). Le montant de cette reprise ne pourra toutefois excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année considérée.

La loi précise que le niveau des dépenses réelles de fonctionnement considéré pour apprécier le respect de la trajectoire prévue au contrat prendra en compte « les éléments susceptibles d'affecter leur comparaison sur plusieurs exercices, et notamment les changements de périmètre et les transferts de charges entre collectivité et établissement à fiscalité propre ou la survenance d'éléments exceptionnels affectant significativement le résultat ».

Pour les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre entrant dans le champ de la contractualisation mais n'ayant pas signé de contrat avec l'Etat, le montant de la pénalité financière sera plus élevé puisqu'égal à 100 % du dépassement constaté. Le montant de cette reprise ne pourra toutefois excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal.

En plus de l'objectif de plafonnement des dépenses réelles de fonctionnement, le contrat doit fixer également un objectif d'amélioration du besoin de financement prévisionnel de la collectivité, défini comme la différence entre les emprunts et les remboursements de dette, ce qui correspond dans les faits à l'évolution de l'endettement. Cependant, il est à noter que cet objectif d'amélioration du besoin de financement n'est qu'indicatif puisque le non-respect de la trajectoire prévue au contrat n'entraînera pas l'application d'une pénalité financière.

Enfin, le contrat est conclu pour une durée de trois ans, au plus tard à la fin du premier semestre 2018. Il est signé par le représentant de l'Etat et par le maire ou le président de l'exécutif local, après approbation de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'EPCI à fiscalité propre. Il peut donner lieu à un avenant modificatif sur demande de l'une des parties.

Au-delà de cet exposé technique, l'Association des Maires de France a justement souligné que la logique sous-jacente de ces contrats tend à faire supporter la réduction du déficit public essentiellement et injustement par les collectivités locales, alors que dans le même temps, l'État aggrave son déficit.

C'est pourquoi, le Comité des Finances Locales a émis un avis négatif à l'unanimité de ses membres sur ce dispositif.

La soumission a priori par une collectivité de l'évolution de son budget au contrôle du représentant de l'État constitue à l'évidence une profonde remise en cause de la libre administration des collectivités locales. L'autonomie de gestion et de décision des élu.e.s du suffrage universel est une composante essentielle de la décentralisation.

L'AMF observe que s'agissant du contenu du dispositif, ces « contrats » ne reposent que sur le plafonnement de l'évolution des dépenses de fonctionnement, sans prise en compte des recettes nouvelles.

Sur l'assiette des dépenses, l'AMF en a contesté le périmètre, sur la comptabilisation des frais de fonctionnement générés par le refinancement de la dette et sur l'impact des mesures décidées unilatéralement par l'État sur les dépenses de fonctionnement des collectivités.

La récente annonce par le Président de la République de la création de places de crèches au sein des quartiers en politique de la ville en est la plus récente illustration.

Concernant l'intercommunalité, le non retraitement des flux croisés communes – EPCI en ce qui concerne les mutualisations de personnels est inacceptable et impacte particulièrement notre territoire, pionnier en ce domaine. Nous avons obtenu l'inscription à titre conservatoire d'un alinéa rappelant cette anomalie au sein de l'article 3 du « contrat ».

Ainsi sur le fond et sur la méthode, ce processus de pseudo-contractualisation interroge et s'apparente probablement à une démarche de communication sur le redressement financier de notre Pays.

Nous avons contesté la méthode précédente de baisse des dotations, dont l'objectivité amène cependant à constater qu'elle a redressé les comptes publics, en faisant payer la note aux collectivités alors que l'État aggravait dans le même temps son déficit.

Aujourd'hui, le déséquilibre État – collectivités dans l'effort incontestable de réduction du déficit public subsiste. Les collectivités locales ont pourtant réduit le déficit public à hauteur de 0,1 point de PIB en 2016.

L'AMF montre ainsi qu'il est incompréhensible qu'elles soient pénalisées alors qu'elles ne sont pas par la loi en capacité d'être en déficit budgétaire et qu'au contraire elles dégagent, pour l'essentiel, des excédents contribuant à la réduction du déficit public.

Ceci étant posé, la contractualisation proposée se traduit par la signature d'un accord portant sur deux points :

- En premier lieu, un engagement de respecter un taux directeur annuel de + 1,2 % sur l'évolution de nos dépenses de fonctionnement. La réalité contractuelle ne porte pas en réalité sur ce taux, mais sur la pénalisation qui en sera tirée si notre collectivité ne peut le respecter. En effet, la réfaction sur la DGF est ramenée à 75 % de l'écart à l'objectif de dépenses, au lieu de 100 % en cas de non signature du contrat.
En clair, si une collectivité sait qu'elle ne pourra pas respecter ce taux, alors elle a tout intérêt à signer. Il ne s'agit donc pas de récompenser la vertu en matière budgétaire.
- La seconde dimension est l'exigence de mention d'une trajectoire d'amélioration du besoin de financement avec un pourcentage d'évolution de + 1,2 % par an par rapport à l'évolution tendancielle du besoin de financement (c'est-à-dire sans trajectoire de maîtrise des dépenses de fonctionnement).

Nous avons eu sur ce point une longue discussion avec l'État, à qui nous avons souligné la grande performance de notre collectivité en matière de désendettement (avec une capacité de désendettement de 3,4 ans en 2017 sur le budget principal).

Dès lors, notre collectivité ne souhaite pas faire du désendettement supplémentaire un objectif politique. L'article 4 du contrat qui vous est soumis est rédigé en cohérence avec cette position.

En conclusion, la signature apparaît bien contrainte sur un document qui n'a rien d'un contrat discuté, adapté et équilibré.

A l'inverse un refus de signer doit être envisagé au regard des conséquences pécuniaires qu'en tirera le gouvernement.

DELIBERATION

Ceci étant exposé,

Il est proposé au Conseil de la métropole, après avis des commissions compétentes, de décider d'apposer la signature de la collectivité sur ce contrat dont le projet est annexé à la présente délibération et d'autoriser ou non Monsieur le Président à le signer consécutivement.