

# Guide pratique des modalités financières et comptables des retraitements dans le cadre de la contractualisation financière

L'ANALYSE DES  
PRATICIENS

# \ SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>		<b>page 3</b>
<b>FICHE 1</b>	Retraitement en deux phases successives	<b>page 7</b>
<b>FICHE 2</b>	Modalités de calcul des DRF et de l'évolution des dépenses liées aux allocations individuelles de solidarité (AIS)	<b>page 8</b>
<b>FICHE 3</b>	Retraitement de périmètre budgétaire : Focus sur les budgets annexes	<b>page 9</b>
<b>FICHE 4</b>	Retraitement de périmètre : Transferts de compétences	<b>page 10</b>
<b>FICHE 4 Bis</b>	Points d'attention sur les transferts de compétence « transport » entre le département et la région dans le cadre prévu par la loi NOTRe	<b>page 11</b>
<b>FICHE 5</b>	Retraitement des fonds européens	<b>page 12</b>
<b>FICHE 6</b>	Retraitement des événements exceptionnels de nature à impacter significativement le résultat : Grandes manifestations sportives ou culturelles	<b>page 13</b>
<b>FICHE 7</b>	Les dépenses transférées aux régions au titre des trains d'équilibre des territoires (TET)	<b>page 15</b>
<b>FICHE 8</b>	Les modalités de retraitement des dépenses liées au plan d'investissements dans les compétences (PIC)	<b>page 16</b>
<b>FICHE 9</b>	Modification de la réglementation fiscale en matière de crédits baux pour le matériel roulant	<b>page 17</b>
<b>FICHE 10</b>	Le retraitement des dépenses liées à l'accompagnement des MNA	<b>page 18</b>
<b>CONCLUSION</b>		<b>page 19</b>

# INTRODUCTION /

Le groupe de travail « contractualisation financière », co-piloté par France urbaine et l'AFIGESE<sup>1</sup>, a été créé pour apporter un regard pluriel sur le nouveau dispositif d'encadrement de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement<sup>2</sup> (DRF) des plus grandes collectivités locales. Il rassemble des techniciens des collectivités soumises à la contractualisation financière -ayant signé ou non le contrat financier- (communes, intercommunalités, départements et régions) ainsi que des représentants de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) et l'observatoire des finances et de la gestion locale (OFGL).

Lors de sa constitution, dès le mois de décembre 2018, les membres du groupe de travail ont souhaité faire part de leurs expériences et des pratiques locales mises en place par chaque type de collectivités afin qu'elles anticipent au mieux les rendez-vous annuels avec les services de l'Etat, et préparer la clause de revoyure annoncée par le Premier ministre pour le courant 2019. Pour ce faire, le groupe de travail s'est réuni à trois reprises et a lancé un questionnaire à destination de chaque réseau des membres du groupe de travail pour recenser les spécificités et modalités locales issues des négociations avec les représentants de l'Etat fin 2018.

En amont de ce travail, le groupe de travail est revenu sur l'économie générale du dispositif pour rappeler l'objectif principal qui vise à respecter les engagements français envers l'Union européenne à savoir la réduction des dépenses publiques dans le produit intérieur brut et la diminution de la dette publique. En effet, la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 (LPFP) prévoit la participation des collectivités locales à l'effort de redressement des comptes publics sous une forme nouvelle : un taux d'évolution de 1,2 %, en moyenne et par an, appliqué aux DRF de l'exercice budgétaire 2017 des 322 collectivités et un objectif de réduction du besoin de financement.

Compte-tenu des spécificités locales, le dispositif de contractualisation devait s'adapter pour prendre en compte la diversité des territoires dans la définition du taux d'évolution des DRF. C'est dans ce sens, que l'article 29 de la LPFP et l'instruction interministérielle du 16 mars 2018 offrent la possibilité de moduler ce taux en fonction des caractéristiques propres de la collectivité. Trois critères sont définis – l'évolution démographique entre 2013 et 2018, le revenu moyen par habitant et l'évolution des dépenses de fonctionnement entre 2014 et 2016 – et peuvent jouer à la hausse comme à la baisse dans la limite de 0,15 point pour chacun des trois critères.

Toutefois, pour les collectivités membres du groupe de travail, et comme l'a également souligné la Cour des comptes dans son rapport sur la situation financière des collectivités locales de 2018, les modulations proposées ne permettent pas de prendre en considération les particularismes locaux<sup>3</sup>.

En effet, certains territoires, ayant connu une progression très importante de leur population, ont engagé des dépenses supplémentaires – ouverture de classes scolaires notamment- dont la majoration de 0,15 point du taux d'évolution de dépenses ne permet pas d'absorber ces nouvelles dépenses. Le groupe de travail regrette également que certaines définitions retenues pour les critères, comme celle du revenu moyen qui ne permet pas de refléter la concentration de la pauvreté dans

<sup>1</sup> Le groupe de travail à vocation technique regroupe des représentants de chaque catégorie de collectivités (2 Régions, 2 Départements, 2 Villes et 3 EPCI) faisant partie des 322 collectivités visées par le dispositif de contractualisation. Le groupe de travail est également composé de représentants de l'AFIGESE, de France Urbaine, de l'ADCF et de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL)

<sup>2</sup> Dont les modalités sont définies à l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques de 2018 à 2022.

<sup>3</sup> Une enquête menée fin 2018 par France urbaine indique « 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 locales ».

les territoires. Il semble en effet que le Gouvernement ait fait le choix d'arrêter des majorations et minorations visant à parvenir aisément à l'objectif national de 1,2 %<sup>4</sup>. De plus, il ressort des échanges du groupe de travail, une faible marge de manœuvre pour inscrire au contrat des précisions sur la situation de la collectivité ou des événements dits « exceptionnels », au moment de sa rédaction.

En janvier 2019, un Guide pratique des modalités financières et comptables de retraitements des dépenses réelles de fonctionnement<sup>5</sup> a été transmis aux préfetures et aux DDFiP, pour préparer en amont le travail de retraitement prévu par le V de l'article 29 de la LPFP<sup>6</sup>. Il est en effet prévu dans le cadre de l'examen partagé, de prendre en compte les éléments susceptibles d'affecter la comparaison des dépenses réelles de fonctionnement sur plusieurs exercices, à savoir :

- Les changements de périmètre budgétaire, comme la création d'un budget annexe ;
- Les changements de périmètre géographique, comme la modification des limites territoriales d'un EPCI à fiscalité propre ou la création d'une commune nouvelle ;
- Les transferts de compétences entre collectivités et de charges entre la commune et son EPCI à fiscalité propre dont certaines avec des modalités spécifiques comme la compétence GEMAPI transférée aux EPCI, les trains d'équilibre du territoire (TET) et les Plans d'investissement dans les compétences (PIC), pour les régions.
- Les mutualisations, par exemple, si un EPCI a créé ou développé des services mutualisés. Les mutualisations entre d'autres collectivités (départements, communes ou syndicats) ;
- La survenance d'éléments exceptionnels affectant significativement le résultat. Il s'agit d'événements imprévisibles et extérieurs aux parties, par exemple une catastrophe naturelle de très grande ampleur ayant un impact majeur sur les dépenses de fonctionnement de la collectivité ou de l'EPCI à fiscalité propre. Par ailleurs, le Guide pratique transmis aux préfetures et au DDFiP, précise cinq cas de figure au titre des éléments exceptionnels :
  - o Les augmentations de dépenses effectuées au titre des fonds européens attribués par la collectivité à des tiers;
  - o L'organisation d'événements majeurs lorsqu'ils comportent un caractère exceptionnel ;
  - o Les dépenses liées à la gestion des MNA ;
  - o Les dépenses liées à la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté. Le retraitement portera sur la dépense additionnelle effectuée à ce titre et dans la limite de l'aide apportée par l'Etat (étant précisé qu'elles ne se manifesteront qu'à partir de l'exercice 2019) ;
  - o Les événements tels que des contentieux, des indemnités de remboursement anticipé (IRA) ou à des réformations comptables (admissions en non-valeur, erreurs de comptabilisation).

Le questionnaire lancé par le groupe de travail a ainsi permis de se concentrer sur les retraitements prévus par la loi et ainsi apporter des observations en fonction des thématiques prévues dans les fiches annexées au guide pratique. L'enquête a révélé un changement concernant les pratiques financières locales et notamment sur les prises de décisions. Les collectivités semblent dorénavant raisonner « en mode Cahors » c'est-à-dire selon le seul prisme des dépenses. Cela a pour conséquence de générer de l'incompréhension notamment pour les directions sectorielles (culture, sport, enseignement, Europe etc.) qui doivent freiner le développement de certains projets quand bien même les dépenses sont couvertes par des recettes pour respecter le plafond des dépenses fixé au contrat. Ainsi, pour une direction des finances, l'objectif principal étant d'éviter la reprise financière, elle se concentre, dorénavant, davantage sur le respect de l'objectif d'évolution des dépenses plutôt que sur la définition d'une ingénierie financière performante à moyen et long terme ou la mobilisation de financements externes (subventions, partenariats, mécénats etc.)

<sup>4</sup> Le rapport de la Cour des comptes de 2018 indique « la DGCL a précisé à la Cour que 103 collectivités n'étaient éligibles à aucun des critères de modulation »

<sup>5</sup> A noter que le guide ne revêt pas le caractère de circulaire.

<sup>6</sup> « Le niveau des dépenses réelles de fonctionnement considéré pour l'application [...] prend 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. »

L'enquête a également permis de relever les principaux écueils du dispositif de contractualisation financière. Dans un premier temps, le questionnaire a mis en avant la difficulté pour les nouvelles intercommunalités, en plein développement, d'accomplir l'ensemble de leurs missions sans qu'une sanction financière soit opérée. En effet, l'exercice des nouvelles compétences a conduit ces collectivités à créer de nouveaux postes en 2017 (base de référence du contrat financier) mais également pour les exercices suivants sans que ces nouvelles dépenses, inhérentes à la transformation d'une collectivité, soient détournées. De plus, le risque d'une désincitation des mutualisations a été soulevé dès lors que certaines villes sont soumises à la contractualisation sans que ce soit le cas pour leur EPCI de rattachement.

Dans un second temps, a été relevé par de nombreuses collectivités, le risque de suspendre les politiques locales cofinancées tant que les ressources apportées par des tiers ne sont pas détournées. Il y a là, une contradiction dans le message de l'Etat consistant à apporter des ressources aux collectivités pour accompagner ses (propres) politiques publiques sans qu'il soit possible de les dépenser au risque de dépasser le plafond d'évolution des DRF fixé au contrat.

C'est sur la base de ce guide pratique, constitué de onze fiches (détail ci-dessous), que le groupe de travail a souhaité apporter un éclairage multi-collectivités à l'ensemble des acteurs locaux lors des suivis annuels avec les préfetures et les direction départementales, ou régionales, des finances publiques – et non se positionner pour ou contre le dispositif. Au sein de chaque fiche, le groupe de travail a rappelé l'objectif principal des retraitements, les biais induits et et à formuler des préconisations afin d'adapter les retraitements à la réalité de la situation financière locale.

<b>FICHE 1</b>	Retraitement en deux phases successives
<b>FICHE 2</b>	Modalités de calcul des DRF et de l'évolution des dépenses liées aux allocations individuelles de solidarité (AIS)
<b>FICHE 3</b>	Retraitement de périmètre budgétaire : Focus sur les budgets annexes
<b>FICHE 4</b>	Retraitement de périmètre : Transferts de compétence
<b>FICHE 4 bis</b>	Points d'attention sur les transferts de compétence « transport » entre le département et la région dans le cadre prévu par la loi NOTRe
<b>FICHE 5</b>	Retraitement des fonds européens
<b>FICHE 6</b>	Retraitement des événements exceptionnels de nature à impacter significativement le résultat : Grandes manifestations sportives ou culturelles
<b>FICHE 7</b>	Les dépenses transférées aux régions au titre des trains d'équilibre des territoires (TET)
<b>FICHE 8</b>	Les modalités de retraitement des dépenses liées au plan d'investissements dans les compétences (PIC)
<b>FICHE 9</b>	Modification de la réglementation fiscale en matière de crédits baux pour le matériel roulant
<b>FICHE 10</b>	Le retraitement des dépenses liées à l'accompagnement des MNA



# FICHE 1

## RETRAITEMENT EN DEUX PHASES SUCCESSIVES

### LES OBJECTIFS DE LA FICHE N°1

Cette fiche propose aux services de l'Etat de calculer, dans un premier temps, les retraitements liés aux changements de périmètres géographiques et budgétaires ainsi que ceux induits par les transferts de compétences puis, et seulement si le plafond n'est pas respecté à l'issue de cette première phase, de calculer les retraitements au titre des événements exceptionnels (cf. Fiche 6).

Toutefois, ce calcul en deux temps n'est pas une obligation mais une simple faculté. Les parties au contrat doivent s'accorder sur cette possibilité.

Cette méthodologie en deux temps est mise en place afin de permettre à l'Etat et aux collectivités de réaliser plus rapidement – et sans nécessairement disposer du compte de gestion – les retraitements prévus par la loi.

### LES BIAIS INDUITS PAR CETTE FICHE

L'absence d'exhaustivité des retraitements ne permet à la collectivité une totale transparence sur la réalité des DRF retenues et induit une difficulté dans le pilotage et l'anticipation de l'évolution de ces dépenses, objet même du contrat.

Par ailleurs, la difficulté inhérente à ce retraitement en deux temps est le caractère imprévisible du retraitement a posteriori d'un événement exceptionnel. Comment savoir en amont si un événement sera reconnu comme exceptionnel et donc retraité du plafond des DRF ?

L'incertitude découlant de cette méthodologie ne permet pas aux collectivités de s'engager avec sérénité dans le développement d'évènement dans un contexte de maîtrise des dépenses.

### LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

Il est proposé de réaliser l'ensemble des retraitements avec une possibilité de notifier dans un second temps les retraitements liés aux événements exceptionnels permettant ainsi d'apporter plus de souplesse dans le calcul de ces retraitements pour les services de la préfecture et DDFiP.

La validation « a priori » du préfet concernant le caractère retraitable d'un événement permettrait de laisser aux collectivités la possibilité de s'engager à l'amont des événements.

# FICHE 2

## MODALITÉS DE CALCUL DES DRF ET DE L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES LIÉES AUX ALLOCATIONS INDIVIDUELLES DE SOLIDARITÉ (AIS)

### LES OBJECTIFS DE LA FICHE N°2

Sujet spécifique aux départements dans le cadre de la problématique de financement des allocations individuelles de solidarité

L'objectif est de neutraliser en partie l'augmentation de ces allocations. Il s'agit d'un dispositif inscrit dans la loi de programmation des finances publiques et précisé par instruction.

### LES BIAIS INDUITS PAR CETTE FICHE

Une lecture qui confirme l'instruction du 16 mars 2018 à savoir un retraitement consolidé de l'ensemble des AIS et non individuel, donc à la défaveur des départements.

Ces dépenses spécifiques considérées en grande partie comme non-pilotables devraient être exclues du dispositif comme cela est prévu pour la GEMAPI (cf. Introduction : dépenses pilotables versus dépenses subies).

Par ailleurs, il est souligné un retraitement pour la part des dépenses excédant 2 % alors que le pacte lui-même, comme le retraitement des MNA, s'appliquent sur un taux de 1,2 % (majoré ou minoré dans certains cas).

### LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

Un sujet à porter à l'ADF, étant spécifique à cette catégorie de collectivité, par correctif législatif.



# FICHE 3

## RETRAITEMENT DE PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE : FOCUS SUR LES BUDGETS ANNEXES

### LES OBJECTIFS DE LA FICHE N°3

Cette fiche a pour objet de conserver un périmètre de comparaison semblable d'année en année en prenant en compte les opérations comptabilisées sur un ou plusieurs budgets annexes lorsque ces opérations affectent le périmètre retenu en 2017.

### LES BIAIS INDUITS PAR CETTE FICHE

Le guide prévoit plusieurs cas de figure :

- Budget annexe créé en 2018 : retraitement de la subvention s'il y en a
- Budget annexe créé en 2018 pour suivre une activité gérée auparavant au sein du budget principal : les DRF du BA sont ajoutées aux DRF du budget principal
- Suppression d'un budget annexe avec reprise au sein du budget principal : retraitement des DRF

Ces modalités impliquent un traitement différent en fonction de la date de création des budgets annexes. Si une collectivité dispose de budgets annexes créés avant 2017 et d'autres après 2018, la contrainte sur l'évolution des dépenses imposée à chaque budget annexe ne sera pas la même. Par ailleurs, la prise en compte de certaines dépenses issues de budgets annexes ne correspond pas à l'esprit de la LPFP qui les exclut du périmètre des dépenses retenues.

### LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

A ce stade les membres du GT préconisent l'examen au cas par cas de chaque situation en fonction notamment de la nature du budget annexe.

# FICHE 4

## RETRAITEMENT DE PÉRIMÈTRE : TRANSFERTS DE COMPÉTENCE

### LES OBJECTIFS DE LA FICHE N°4

Cette fiche propose des retraitements liés aux changements de périmètres induits par les transferts de compétences. Cette méthodologie vise à neutraliser en miroir les effets d'augmentation de dépenses pour la collectivité qui intègre la compétence (collectivité cible) et les effets de réduction de dépenses pour celle qui abandonne cette même compétence (collectivité source).

Il est précisé que la méthode porte sur le retraitement des nouveaux transferts uniquement (le flux) actualisé au taux du contrat.

### LES BIAIS INDUITS PAR CETTE FICHE

La fiche ne traite que des transferts de compétences sans aucune référence à la méthode qui s'applique sur les services mutualisés alors qu'ils sont explicitement visés dans la fiche n°1 (point 3) ce qui crée une confusion et laisse à penser que la méthode s'applique de façon identique alors que plusieurs possibilités de facturation existent (au réel, au pourcentage, au forfait...)

La fiche en conséquence ne traite pas des possibilités de refacturation directe (titre) sans passer une correction d'AC.

La fiche ne traite pas des cas particuliers des transferts en deux étapes qui sont désormais prévus par la loi (clause de revoyure).

La fiche évoque la particularité du traitement du transfert GEMAPI sans expliquer la méthode applicable (en stock et non en flux) qui par ailleurs pose une difficulté de répartition dans les comptes.

### LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

- Intégrer dans la fiche une partie transfert de compétence et une partie services communs
- Dissocier dans la partie transfert le cas général du cas particulier GEMAPI
- Préciser les différents cas de facturation possible et leur traitement
- Illustrer le retraitement de la part recette et la part investissement

# FICHE 4 bis

POINTS D'ATTENTION SUR LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCE  
« TRANSPORT » ENTRE LE DÉPARTEMENT ET LA RÉGION DANS  
LE CADRE PRÉVU PAR LA LOI NOTRE

## LES OBJECTIFS DE LA FICHE N°4 BIS

Sujet spécifique aux départements et aux régions

L'objectif est de neutraliser le transfert de la compétence Transports (pour mémoire 1er janvier 2017 pour les transports interurbains et 1er septembre 2017 pour les transports scolaires), transfert opéré de manière disparate selon les régions et départements, avec des périodes transitoires de délégation de compétences (période potentiellement inférieur à une année).

## LES BIAIS INDUITS PAR CETTE FICHE

Le principe est de ne pas ajuster la base 2017 contractualisée mais d'opérer un retraitement sur chacune des années 2018-2020, posant ainsi la question de l'indexation du retraitement pour les régions comme les départements.

## LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

Le groupe de travail soulève la question de l'indexation sur la base de 1,2 %, revenant à considérer que les départements ne disposaient plus de marge manœuvre sur ce volume financier et auraient constaté une évolution à 1,2% s'ils étaient restés compétents.

Une des propositions pourrait être de retenir le taux d'évolution constaté soit sur le passé soit sur l'ensemble des autres dépenses de l'année considérée (point de vigilance : proposition à défendre par les départements, sans impact pour les régions).

# FICHE 5

## RETRAITEMENT DES FONDS EUROPÉENS

### LES OBJECTIFS DE LA FICHE N°5

Cette fiche, s'adressant tout particulièrement aux régions en leur qualité d'autorités de gestion, prévoit de retraiter l'augmentation des dépenses effectuées au titre des fonds européens attribués par la collectivité à des tiers, et également aux collectivités lorsqu'elles sont organismes intermédiaires de gestion.

### LES BIAIS INDUITS PAR CETTE FICHE

Toutefois, la fiche ne traite pas le cas des collectivités lorsqu'elles sont « chef de file » c'est-à-dire dès lors qu'elle encaisse une subvention, de la commission européenne par exemple, et qu'elle reverse à des tiers (système des boîtes aux lettres). Pourtant ce cas de figure était inscrit dans une précédente version du guide.

Au-delà des fonds européens, se pose également la question des flux ANRU qui sont récupérées en fonctionnement et reversés et des cofinancements en général.

### LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

Il est donc demandé d'ajouter le cas les collectivités « chef de file » et de déduire du montant de l'assiette des DRF l'évolution (d'année N-1 à N) des cofinancements apportés par des tiers et non uniquement par des fonds européens.

Sur ce dernier point, l'Etat sollicite les collectivités avec des moyens financiers à la clé - pour mettre en œuvre des politiques publiques sans toutefois prendre en compte le risque qu'elles soient pénalisées, au titre du mécanisme de « reprise financière », compte-tenu des nouvelles dépenses engagées. Par exemple, le cas des appels à projets européens et internationaux, des financements sont proposées aux collectivités pour accompagner la coopération internationale décentralisée. Sans détournement des cofinancements apportés, le risque est que les nouvelles recettes apportées seraient susceptibles d'être reprises l'année suivante à hauteur de 75% pour les collectivités signataires et à hauteur de 100% pour les autres.

Dans ce contexte, et pour ne pas geler les actions où grandes collectivités et Etat interviennent de concert, il est proposé que l'évolution des recettes apportées par des tiers soit soustraite de l'assiette des DRF.

Par ailleurs, pour le calcul du plafond de la reprise financière, il conviendrait de déduire des RRF les crédits transitant dans le budget de la collectivité (flux boîte aux lettres) avant l'application des 2%.

# FICHE 6

## RETRAITEMENT DES ÉVÉNEMENTS EXCEPTIONNELS DE NATURE À IMPACTER SIGNIFICATIVEMENT LE RÉSULTAT : GRANDES MANIFESTATIONS SPORTIVES OU CULTURELLES

### LES OBJECTIFS DE LA FICHE N°6

Dans le cadre du retraitement en deux séquences distinctes défini par le Guide des retraitements, et précisé dans le cadre de la fiche n°1, le Guide identifie cinq cas de figure correspondant aux éléments exceptionnels affectant significativement le résultat (fonds européens, MNA, IRA, etc.). La fiche n°6 définit les conditions de retraitement des événements exceptionnels liés aux manifestations sportives et/ou culturelles.

### LES BIAIS INDUITS PAR CETTE FICHE

Il revient au Préfet d'apprécier le caractère exceptionnel de l'évènement, en vérifiant que sont remplies les 2 conditions cumulatives suivantes :

- Caractère exceptionnel, non récurrent,
- et impact significatif sur le résultat.

Ce caractère significatif ne doit pas être apprécié en fonction du résultat (recettes - dépenses) mais en fonction de l'impact sur la trajectoire des DRF. En outre, la fiche ne définit pas le caractère significatif de l'impact de l'évènement, ce qui laisse une marge d'appréciation au Préfet, mais maintient aussi les collectivités concernées dans une situation incertaine.

Le Guide prévoit néanmoins que la constitution par la collectivité concernée, d'une provision correspondant à l'étalement sur plusieurs années du financement de l'évènement, constitue un indice de son caractère hors d'échelle. Telle que prévue par le Guide, cette provision prend la forme d'un report à nouveau, ce qui conduirait les collectivités votant leurs CA en déficit (afin de minorer leurs frais financiers) à renoncer à cette mesure de bonne gestion. Il est cependant à noter que la constitution de cette provision n'est plus obligatoire, elle est désormais indicative. D'une part, le cadre réglementaire ne prévoit pas la constitution d'une telle provision pour des manifestations exceptionnelles ; et d'autre part, de telles préconisations incitent à générer des excédents de trésorerie non rémunérés. Par ailleurs, un évènement exceptionnel peut être financé par une recette exceptionnelle ou une dégradation temporaire du niveau d'autofinancement sans pour autant enlever le caractère exceptionnel de la dépense à retraiter de la trajectoire.

#### Cas particulier :

Il n'existe pas de fiche relative aux indemnités de remboursement anticipé visées par le Guide au titre des éléments exceptionnels suivants :

*“Les événements tels que des contentieux, des indemnités de remboursement anticipé (IRA) ou à des réformations comptables (admissions en non-valeur, erreurs de comptabilisation). De tels événements ne sont pas exceptionnels par leur seule nature : ils sont exceptionnels lorsqu'ils comportent un caractère suffisamment inhabituel et sont d'un montant de nature à affecter significativement le résultat.”*

A la lecture de ce paragraphe, il semble que ce type de retraitement sera réservé aux IRA liées aux emprunts toxiques, présentant un caractère disproportionné au regard de la trajectoire, et soumis à la validation du Préfet.

En parallèle, le Guide exclut également les retraitements des opérations de SWAPS : la mise en place d'un SWAP est justifiée par la nécessité d'intervenir sur la structure de la dette en permettant soit de figer des taux variables, soit de variabiliser des taux fixes. Or, en cas de SWAP, la collectivité :

- acquitte des intérêts sur l'emprunt de base,
- et dans le cadre du contrat de SWAP, reçoit un taux, et en acquitte un autre,

Ces opérations amènent donc l'emprunteur concerné à acquitter 2 fois des frais financiers sur un même notionnel.

Exemple :

<b>Sans SWAP</b>		2017	2018	Variation
	Dépenses	100	120	+ 20
	Recettes	0	0	
	<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>120</b>	

<b>Avec SWAP</b>		2017	2018	Variation
	Dépenses	120	150	+ 30
	Recettes	20	30	+ 10
	<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>120</b>	<b>+ 20</b>

Dans le contexte de la contractualisation, ces deux éléments constituent un frein à la mise en place de ces outils qui participent pourtant pleinement de la gestion active de la dette ; cela risque par ailleurs de limiter la concurrence entre les établissements bancaires.

## LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

Il pourrait être recommandé aux collectivités concernées de négocier a priori le retraitement des événements exceptionnels avec le Préfet.

Remplacer la notion d'impact sur le résultat par l'impact sur les DRF.

Supprimer la notion de provision.

Prise en compte des IRA/SWAP

# FICHE 7

## LES DÉPENSES TRANSFÉRÉES AUX RÉGIONS AU TITRE DES TRAINS D'ÉQUILIBRE DES TERRITOIRES (TET)

### LES OBJECTIFS DE LA FICHE N°7

Il s'agit de retraiter les dépenses liées à la reprise des lignes Trains d'Equilibre du Territoire. Une participation de l'Etat aux coûts de fonctionnement des lignes reprises est prévue dans les conventions Etat-Régions. Ces participations ne sont que temporaire et sont différentes pour les six Régions concernées.

### LES BIAIS INDUITS PAR CETTE FICHE

Le mode de retraitement ne prend pas en compte la dépense réelle mais s'appuie sur le montant de la recette versée par l'Etat et prévue dans les contrats de reprise TET. De plus, la contribution de l'Etat est généralement dégressive.

### LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

La méthode de retraitement rejoint ce que pourrait devenir les contrats de Lutte contre la Pauvreté : retraitement de la part Etat, mais pas la part financement propre.

La Région Centre-Val de Loire étant une des collectivités qui teste le guide de retraitement, a fait part de sa difficulté pour le retraitement TET, en raison de la dégressivité de la participation Etat. Il a été proposé à la Préfecture d'appliquer un retraitement non dégressif (pas de réponse à ce jour).

# FICHE 8

## LES MODALITÉS DE RETRAITEMENT DES DÉPENSES LIÉES AU PLAN D'INVESTISSEMENTS DANS LES COMPÉTENCES (PIC)

### LES OBJECTIFS DE LA FICHE N°8

Il s'agit de retraiter les dépenses induites par les différents plans « emplois » prévus par l'Etat. La base de référence des dépenses étant les dépenses réellement mandatées en 2017. Cette fiche n'évoque que le plan PIC, par déduction elle s'applique au futur plan PRIC.

### LES BIAIS INDUITS PAR CETTE FICHE

Deux modes de retraitements sont proposés :

- soit on est capable d'identifier les dépenses réellement mandatées au titre du PIC,
- soit le montant neutralisé correspondra au surplus des DRF comptabilisées en 2017 au titre de la sous-fonction « formation professionnelle ».

Choix par défaut de prendre la variation de la « sous-fonction 11 ». Interrogation sur la pertinence du mode de retraitement : avant le PIC, le plan « 500.000 formations » a atteint son apogée en 2017. En attendant le PIC, un creux est survenu en 2018. L'idée de retenir la variation de la sous-fonction 11 permet de s'assurer qu'elle soit en baisse pour toutes les régions. Le retraitement n'intervient que si la variation augmente, or, aucune région ne verra de variation positive.

Point positif de cette fiche : la définition d'une méthodologie claire par l'approche fonctionnelle.

### LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

Possibilité de changer de mode de retraitement entre le PIC où les dépenses étaient difficilement identifiables pour les Régions et le futur PRIC car les Régions auront la possibilité d'envisager un fléchage de ces dépenses dans un suivi extra-budgétaire pour les différencier du socle de formations Régions.



# FICHE 9

## MODIFICATION DE LA RÉGLEMENTATION FISCALE EN MATIÈRE DE CRÉDITS BAUX POUR LE MATÉRIEL ROULANT

### LES OBJECTIFS DE LA FICHE N°9

Il s'agit de retraiter les dépenses qui s'appliquent aux nouvelles dispositions des contrats de crédits-baux conclus à compter du 1er janvier 2016. La région prévoit au budget en dépenses de fonctionnement un montant HT pour mandater les loyers au crédit bailleur et en recettes de fonctionnement le même montant au titre du loyer que la SNCF verse à la Région pour la mise à disposition du matériel.

Cette charge nouvelle pour la SNCF est compensée par la Région par le versement de compensations spécifiques HT - la SNCF pouvant récupérer auprès de l'Etat la TVA. Tous les mouvements de trésorerie sont réalisés TTC.

### LES BIAIS INDUITS PAR CETTE FICHE

Ces opérations ne se limitent pas aux seules régions mais à l'ensemble des collectivités notamment les EPCI, concernées par les nouvelles dispositions liées aux délégations de service public.

Il y a donc un impact budgétaire même si l'opération est neutre sur l'épargne.

Conséquence de la suppression du transfert de droit à déduction de la tva : obligation de facturer le coût à un niveau non symbolique modifiant le coût d'exploitation du contrat et par voie de conséquence d'augmenter le cas échéant la subvention pour compensation des obligations de service public.

### LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

La fiche 9 devra être mise à jour afin d'étendre les retraitements du cas spécifique des crédits baux du matériel roulant des régions aux autres problématiques liées aux nouvelles règles de DSP applicables à l'ensemble des collectivités.

Ainsi, cela peut concerner d'autres secteurs dès qu'il y a une nouvelle DSP avec suppression du transfert du droit à déduction de TVA, (ex : bâtiments loués à une structure privée, avec un loyer facturé symbolique, obligation de réintroduire un loyer valeur marché assujetti à la TVA, etc ...).

# FICHE 10

## LE RETRAITEMENT DES DÉPENSES LIÉES À L'ACCOMPAGNEMENT DES MNA

### LES OBJECTIFS DE LA FICHE N°10

Il s'agit là d'une fiche complète, souple et détaillée avec une proposition de comptabilité analytique (a contrario de la Fiche n°2 - AIS) et d'une alternative avec une méthode d'évaluation forfaitaire.

### LES BIAIS INDUITS PAR CETTE FICHE

- a) La question de la permanence des méthodes pour une même collectivité sur la durée du pacte peut être posée.
- b) La non-indexation du forfait de 40.000 €, non cohérente avec les méthodes appliquées sur les autres retraitements
- c) Le périmètre de dépense peut être interrogé dans certains cas (exemple des contrats jeunes majeurs)

### LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

Le groupe soulève la question de l'élargissement à l'impact de la prise en charge de l'accueil des réfugiés réglementé par l'Etat (impact de l'ouverture des droits RSA notamment).

## Les premiers résultats du dispositif de contractualisation « de Cahors » : un succès relatif mais des adaptations structurelles nécessaires si l'on veut rendre le dispositif réellement performant

Au moment où le groupe de travail AFIGESE-France Urbaine<sup>1</sup> termine ses travaux (mois de juin 2019), les premiers bilans officiels après une première année de mise en œuvre du dispositif de contractualisation, tombent. Au-delà des postures et figures imposées des partisans ou opposants au dispositif, celui-ci affiche des résultats permettant d'affirmer que les objectifs assignés au dispositif, au moins sur le plan quantitatif, ont été atteints :

- Ces (bons) résultats peuvent être matérialisés tant par le taux de contractualisation : ci-dessous le nombre de signataires des contrats et le taux de contractualisation (données connues depuis l'été 2018) :

	Ensemble des collectivités	Régions	Départements	EPCI	Communes
<b>Nombre de contrats signés</b>	229	9	45	55	120
<b>En % des collectivités concernées</b>	71 %	53 %	46 %	87 %	83 %

(Md€)	Dépenses réelles de fonctionnement visées par les contrats	Dépenses couvertes pour les collectivités signataires	Taux de couverture
<b>Ensemble des collectivités</b>	115.1	68.5	59 %
<b>Régions</b>	21.5	11.1	52 %
<b>Départements</b>	57.8	25.4	44 %
<b>EPCI</b>	12	11.3	94 %
<b>Communes</b>	23.8	20.7	87 %

- Que sur la réalité de l'évolution des dépenses de fonctionnement puisque celles-ci évolueraient de +0,4 % entre 2018 et 2019 alors que l'ODEDEL (objectif d'évolution de la dépense locale) fixait une trajectoire de +1,2%

Ces résultats pourraient tendre à démontrer d'une part que le dispositif a été accepté par les collectivités locales (puisque celles-ci ont majoritairement fait le choix de signer des contrats avec l'Etat) et d'autre part que le dispositif est performant (puisque les résultats obtenus dépassent le niveau d'évolution attendu).

<sup>1</sup> Le groupe de travail à vocation technique regroupe des représentants de chaque catégorie de collectivités (2 Régions, 2 Départements, 2 Villes et 3 EPCI) faisant partie des 322 collectivités visées par le dispositif de contractualisation. Le groupe de travail est également composé de représentants de l'AFIGESE, de France Urbaine, de l'ADCF et de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL)

Le groupe de travail AFIGESE-France Urbaine, s'il ne s'oppose pas au principe du dispositif de contractualisation (il s'agit même là du principe fondateur du groupe de travail : l'analyse critique est réalisée uniquement sur le plan technique), est cependant plus sévère quant aux modalités de mise en œuvre du dispositif, qui peuvent être jugées comme encore perfectibles, et, de fait, plus modéré quant au satisfecit qui peut, à ce stade, être fait suite aux résultats actuellement affichés.

En effet, sur ce dernier point, et il s'agit là d'une donnée fondamentale, rien ne démontre à ce stade de manière avérée que la très faible évolution constatée des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) des collectivités soit directement liée au mécanisme régulateur que représente le nouveau dispositif de contractualisation mis en place par la Loi de Programmation des Finances Publiques (LPFP) 2018-2022. Il est même à ce titre fort probable, compte tenu de l'important effet d'inertie sous-tendant l'évolution des budgets locaux que cette modération est, au moins, autant liée aux efforts d'adaptation structurelle opérés par les collectivités locales ces dernières années pour faire face à la forte baisse des dotations de l'Etat, réalisée sous le quinquennat précédent<sup>2</sup>.

Il ne s'agit ici aucunement de plébisciter le dispositif précédent de baisse des dotations de l'Etat mais de relativiser les appréciations pouvant, à ce stade, être portées sur l'impact et donc l'efficacité du dispositif actuel de contractualisation sur le niveau constaté de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales.

Au-delà de cette remarque liminaire, et en revenant plus particulièrement sur les modalités de mise en œuvre, les principales imperfections notables que les participants au groupe de travail ont pu constater sont les suivantes :

### **1. L'absence de marge de manœuvre, voire de discussion, au moment de la signature du contrat**

Il s'agit là d'une critique majeure du dispositif, si toutefois celui-ci se souhaite réellement comme il se présente, c'est à dire « partenarial ». Les collectivités se sont, en effet, vues la plupart du temps imposé un taux d'évolution directeur, sans perspective de réelles variations en prise avec des sujétions ou particularismes locaux. Les variations « normatives » permises au point IV de l'article 29 de la LPFP ont pour deux (sur 3) d'entre elles (démographie, revenu par habitant) été déterminées en amont par les administrations centrales puis « notifiées » aux collectivités soumises à contractualisation. Seul le 3ème critère (l'évolution des DRF sur la période précédente), plus technique et sujet à discussion, a fait l'objet d'échanges potentiellement nourris avec les représentants de l'Etat au niveau local (Préfecture et DR/DDFIP).

Au final, le sentiment général a été l'application d'un taux directeur acté au niveau central et par conséquent non négocié sur la base de critère objectif. Si l'on peut comprendre cette posture au regard notamment de la nécessité de parvenir au niveau de 1,2 % en moyenne nationale, les représentants du groupe du travail n'ont pu que se désoler de cette situation.

### **2. L'absence de transparence sur les termes finaux des contrats et notamment sur les accords locaux**

Paradoxalement, l'absence de négociation en amont des termes du contrat et notamment de son taux d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement au moment de la signature, a laissé la part belle à des discussions autorisant le détournement d'un certain nombre de dépenses en lien avec les retraitements autorisés par l'article 29 de la LPFP (changement de périmètre budgétaire, changement

---

<sup>2</sup> le rapport annuel 2018 de la Cour de comptes sur les finances locales rappelait à ce titre que « la baisse des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales de 2014 à 2017 a mis «un coup d'arrêt» à la progression des dépenses publiques locales »

de périmètre géographique, mutualisation, certaines nouvelles compétences comme la GEMAPI) et notamment la notion de « survenance d'éléments exceptionnels affectant significativement le résultat ».

Si au titre de ce dernier point le Guide pratique de janvier 2019 (qui rappelons-le ne revêt pas le caractère de circulaire officielle <sup>3</sup>) apporte quelques précisions sur des items bien identifiés (la dépenses liées au MNA par exemple ou les dépenses effectuées au titre des fonds européens attribués par le Collectivité à des tiers), un certain flou apparaît dans la prise en compte d'autres opérations à caractère exceptionnel ou en tout cas ponctuel. Au final les collectivités ont légitimement défendu leurs causes en sollicitant des détournages, parfois implicitement acceptés. En effet, 1 an après le début de mise en œuvre du dispositif l'Etat se contente, jusqu'à ce jour, à préciser aux collectivités par simple courrier du représentant de l'Etat dans le département, si elles respectent ou non le taux pivot qui leur a été contractuellement assigné sans savoir explicitement ce qui a été retenu dans la base de calcul.

Cette opacité est une réelle lacune du dispositif qu'il conviendra impérativement de corriger si celui-ci a vocation à perdurer. En effet, en dehors de l'absence de certitude d'égalité de traitement des collectivités entre elles sur une situation donnée, elle ne permet pas non plus à la collectivité de savoir quelle a été la réalité de sa performance. A ce titre comment un exécutif, par ailleurs ordonnateur, peut-il voir sa gestion jugée par l'assemblée délibérante si le taux d'évolution au regard du taux pivot n'est en réalité pas précisément connue. De la même manière, cela pose la question de la solidité du juridisme entourant les potentiels prélèvements pour dépassement que l'Etat voudra voir appliquer pour tout ou partie de 14 collectivités qu'il lui-même annoncé comme ayant dépassé leur taux d'évolution.

Là également, les membres du groupe de travail prônent une totale transparence sur les « contrats » signés par l'Etat et les Collectivités mais également, et si nécessaire, la création d'une annexe budgétaire permettant à l'assemblée délibérante d'être informée des composantes des DRF « sous gestion cahors ».

### **3. L'évaluation, la grande absente du dispositif**

Le dispositif de contractualisation mis en place par la LPFP 2018-2022 se présente, à ce stade, comme un outil exclusivement de maîtrise comptable de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales sans réelle discussion de fond entre l'Etat et les Collectivités locales sur l'attendu en matière de politique publique. Cette manière de faire, est certes de prime abord, respectueuse du principe de libre administration des collectivités locales, mais la mise en place d'un plafonnement de la dépense comme le fait l'Etat limite assez sérieusement une telle assertion.

En conséquence, il serait certainement plus intéressant pour le citoyen, que les réunions de préparation des termes du contrat dit « de Cahors » soit l'occasion d'un véritable dialogue de gestion entre l'Etat et les Collectivités locales portant sur les politiques publiques mises en place localement.

Si l'évaluation ex-ante n'a pas été pensée dans le dispositif de contractualisation, il en est logiquement de même au titre de l'évaluation ex-post. En effet, le bilan à un an, réalisé par les services de l'Etat se présente là également selon une approche strictement comptable et peut se résumer en la fixation d'un taux de contractualisation combiné au constat d'un taux d'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités locales. La réalité de l'impact sur les politiques publiques menées ne figure pas à ce jour dans le champ de l'analyse des forces et faiblesse du dispositif.

La prise en compte de l'évaluation tant ex-ante qu'ex-post sera indispensable si le dispositif a vocation à se pérenniser.

---

<sup>3</sup> Rappelons toutefois qu'une circulaire ne constituerait pas non plus une norme réglementaire suffisante permettant d'imposer des contraintes supplémentaires aux collectivités locales

#### **4. La mise en place du principe responsable / décideur**

Dans sa philosophie, le nouveau dispositif issu de la LPFP 2018-2022, a pour vocation à responsabiliser les décideurs locaux au titre de la trajectoire collective attendue de l'évolution des finances publiques (Etat, collectivités, organismes de sécurité sociale). Cette responsabilisation va de pair avec la mise en place d'un dispositif de sanction individuel en cas de dépassement de cette trajectoire se matérialisant par un taux personnalisé d'évolution. Or, ce changement d'approche par responsabilisation des décideurs locaux n'a de sens que si ces derniers disposent d'une réelle autonomie de décision à même de jouer sur l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement. Or, les postes conséquents que sont pour les budgets locaux les charges de personnels et les dépenses de solidarité (notamment pour les Départements concernant ce dernier point), sont des contre exemples presque parfaits de domaines sur lesquels des pans importants de la prise de décision sont déportés sur l'échelon national. Si les allocations individuelles de solidarité (AIS) pourraient être détournées, la question du rôle des collectivités employeurs dans les prises de décisions à impact collectif comme l'évolution du point d'indice ou la mise en place de mesures statutaires catégorielles de type PPCR va devenir de plus en plus prégnant avec la pérennisation du dispositif de contractualisation.

A series of horizontal dotted lines for writing notes.



## **AFIGESE**

1, AVENUE DE L'ANGEVINIÈRE - BAL N°3  
44 800 SAINT-HERBLAIN  
02 28 25 45 15 / CONTACT@AFIGESE.FR

## **France Urbaine**

22, RUE JOUBERT  
75 009 PARIS  
01 44 39 34 56

## **AdCF**

22. RUE JOUBERT  
75 009 PARIS  
01 55 04 89 00 / ADCF@ADCF.ASSO.FR