

Rapport de la Présidente

Séance publique du
vendredi 22 juin 2018

1^{ère} Commission
N° CD-2018-3-1-7

Service instructeur
Direction des Finances

Service consulté

REFUS DE CONTRACTUALISATION D'ENGAGEMENTS FINANCIERS AVEC L'ETAT

Résumé : Dans l'objectif d'améliorer la situation des comptes publics, l'Etat a lancé une démarche de contractualisation d'engagements financiers avec les plus grandes collectivités.

Ce dispositif vise à limiter l'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement (DRF) et à encadrer leurs besoins de financement en échange d'un maintien des concours financiers.

Malgré les apparences, cette démarche n'est satisfaisante ni sur la forme, car excluant toute discussion ou négociation préalable portant par exemple sur les économies déjà réalisées, ni sur le fond car procédant à une application mécanique du taux d'évolution des dépenses de fonctionnement, sans mesurer la pertinence du périmètre pris en considération.

En outre, le taux d'évolution des DRF retenu de + 1,2 % par an va obliger le Département à poursuivre ses efforts budgétaires, entamés il y a déjà plus de 4 ans au moment du plan d'économies national du précédent Gouvernement, rendant ainsi l'atteinte de l'objectif plus difficile et plus contraignant encore. En l'occurrence, malgré une revue de processus minutieuse, il resterait à ce stade encore 3 M€ d'économies de fonctionnement à réaliser pour atteindre l'objectif 2018 assigné par l'Etat.

Enfin, cette démarche, en encourageant la diminution du recours à l'emprunt, ne tient pas compte non plus des enjeux du territoire, des défis à relever, ni de la nécessité de renouer avec les investissements après plusieurs années consécutives de restrictions.

Dans ces conditions, il est proposé de ne pas répondre favorablement à la sollicitation de l'Etat de signer ce contrat.

La loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 prévoit de conclure des contrats de maîtrise des dépenses locales avec les 322 plus importantes collectivités et intercommunalités, y compris les Départements, en échange d'un maintien des concours financiers de l'Etat.

Ces contrats, dont un modèle est joint annexe n°1, d'une durée de trois ans, devront être signés avant le 30 juin 2018. Ils constituent, selon le Gouvernement, « l'un des axes majeurs de sa stratégie pour améliorer la situation des comptes publics et maîtriser la dépense. »

Précisément, la loi de programmation prévoit que l'encadrement des collectivités concernées se traduira par la mise en œuvre de deux critères financiers ; l'un visant à plafonner la progression des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) à + 1,2 % par an, l'autre à réduire le recours à l'emprunt.

Il doit être rappelé que cette démarche de contractualisation 2018-2020 intervient au moment où le plan national d'économies de 50 Md€ initié par le précédent Gouvernement, qui s'est traduit pour notre Département par une baisse de DGF de plus de 50 M€ entre 2014 et 2017, arrive enfin à son terme.

Dans ce contexte, une stabilisation des finances publiques locales, respectueuse de l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales, eut été la bienvenue. Ce geste fort aurait, sans nul doute, constitué une marque de confiance à l'égard des territoires et permis de renouer le dialogue.

1/ Des critères fixés unilatéralement et appliqués uniformément

Malgré les apparences, la démarche de contractualisation n'intègre aucune phase de discussion, ni de négociation avec les collectivités.

En effet, le taux d'évolution des DRF de + 1,2 % par an, susceptible d'être modulé selon la loi de programmation de plus ou moins 0,15 point en fonction d'indicateurs de population, de revenu par habitant et de progression des charges entre 2014 et 2016, a été calculé par l'Etat et notifié unilatéralement sans même avoir noué le moindre contact avec notre collectivité pour apprécier ses enjeux et mesurer les nombreux efforts déjà consentis pour redresser ses ratios financiers.

En outre, la méthode utilisée consistant à appliquer uniformément un taux d'évolution de + 1,2 % à toutes les charges courantes témoigne au mieux d'une impréparation du dispositif de contractualisation, au pire d'une méconnaissance du fonctionnement même des collectivités.

En effet, comment justifier la prise en considération des Mineurs Non Accompagnés (MNA) dans le périmètre alors que la question des flux migratoires relève de la seule souveraineté nationale et que le Département ne dispose d'aucune possibilité pour juguler le nombre de mineurs confiés sur son territoire ?

Comment expliquer, sans remettre en cause les politiques considérées, l'intégration dans le périmètre de calcul de dépenses engagées certes par le Département en sa qualité d'organisme payeur, mais financées par des organismes partenaires (ex. : CNSA – conférence des financeurs) ?

Comment en outre accepter la prise en compte de l'intégralité de la masse salariale alors même que le Département prend à sa charge gratuitement la maîtrise d'ouvrage de certains opérations d'aménagement conjointement avec l'Etat ?

Enfin, pourquoi intégrer les indemnités de remboursement anticipés d'emprunt alors même que ces opérations de gestion permettent de réduire les frais financiers ?

Il est indispensable que cette problématique du périmètre puisse être discutée en 2019, sur la base de l'annexe n°2 jointe, au moment où l'Etat contrôlera le respect du plafond d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement du Département.

2/ L'encadrement strict de nos dépenses de fonctionnement par l'Etat

De 2015 à 2017, le Département a réussi à réduire ses dépenses de fonctionnement de - 2,3 %.

Pour y parvenir, le Département a mis en œuvre de nombreuses actions visant notamment à rationaliser le parc automobile, à mutualiser les moyens d'impression, à développer le digital, à réaliser des opérations financières de remboursement anticipé d'emprunts, à mettre en place une véritable stratégie patrimoniale et à dématérialiser les processus, de paiement notamment.

Le Département s'est également employé à maîtriser le budget des ressources humaines, dont l'évolution aurait été négative en 2018 (-1,46%), abstraction faite de certaines créations de postes, du poids des mesures catégorielles nouvelles (phase 2018 du PPCR) ainsi que du GVT. Cette maîtrise de la masse salariale a été possible grâce à un travail de fond visant à réorganiser les services, à réduire les effectifs et à externaliser certaines missions au sein des collèges.

Or aujourd'hui, force est de constater que ces axes d'économies ont été exploités et que les marges de manœuvre pour respecter la norme d'évolution de + 1,2 % s'avèrent bien ténues dans un contexte de hausse sensible de la PCH, d'augmentation du nombre des MNA, et de revalorisation du RIFSEEP.

L'application de la norme de + 1,2 %, dans ce contexte, abouti, en réalité, à museler les dépenses de fonctionnement du Département, comme l'illustre le montant plafond de 556,7 M€ arrêté au mois de mars 2018, alors même que le BP 2018, voté en décembre 2017, prévoit des inscriptions à hauteur de 567,91 M€, soit un objectif de diminution de plus de 11,2 M€.

Un comité de surveillance budgétaire constitué en urgence dans ce cadre a été amené à travailler sur les prévisions de réalisation 2018 et sur la recherche d'hypothèses susceptibles de diminuer le montant de nos dépenses de fonctionnement.

A ce jour, l'objectif 2018 paraît encore lointain et repose uniquement sur des retraitements comptables dont la pérennité n'est pas assurée sur la durée du contrat :

- Transfert de la section de fonctionnement vers la section d'investissement du SDIS d'un montant de 1 M€ affecté directement au financement des équipements,
- Réajustement du budget de la Viabilité hivernale : - 1 M€,
- Minoration de - 0,517 M€ de la trésorerie du Fonds de Solidarité Logement,
- Réorientation des crédits destinés au financement des actions de prévention par la CNSA à hauteur de 1,2 M€,
- Diminution des intérêts de la dette, dans un contexte où les taux courts semblent orientés à la hausse : - 1,5 M€.

Il en résulte, à ce jour, un dépassement estimé à plus de 3 M€.

Dans ces conditions, il est absolument nécessaire que l'Etat procède, au moment de l'évaluation des résultats, et comme il a déjà été souligné précédemment, à la neutralisation des dépenses liées à la prise en charge des Mineurs Non Accompagnés (MNA), évaluée à environ 3 M€.

Si le respect de la norme s'avère pour le moins incertain en 2018, l'atteinte des objectifs 2019 et 2020 nécessiteront assurément une rigueur de gestion de tous les instants.

Il est regrettable que l'Etat cherche ainsi à stimuler dans la contrainte notre autofinancement et à réduire notre besoin de financement dans la seule perspective de lui permettre d'atteindre les objectifs financiers imposés par Bruxelles, alors même que la dette de son budget continuerait, selon ses propres projections, de progresser sur la période de contractualisation 2018-2020.

Ce mouvement de subordination des finances pourrait en outre être parachevé par l'application des propositions du rapport Richard-Bur visant à retirer de notre panier fiscal la seule ressource sur laquelle les Départements disposent encore d'un pouvoir de taux, à savoir la taxe foncière sur les propriétés bâties, pour la remplacer par des dotations d'Etat, à travers la TVA ou la CSG. En outre, il est également question de re-centraliser au sein du budget de l'Etat les droits de mutation qui constituent, actuellement, le seul impôt véritablement dynamique de notre fiscalité.

3/ Un mécanisme infantilisant et défavorable aux investissements

Le Département du Haut-Rhin a toujours pris ses responsabilités en contribuant au redressement des comptes publics tout en maintenant la qualité du service rendu à l'utilisateur.

Ainsi, malgré la chute de sa dotation globale de fonctionnement de 126,6 M€ à 76,4 M€ de 2014 à 2017, soit - 39,6 %, le Département a souhaité tenir ses engagements et rester présent sur le territoire en s'engageant dans une vaste revue de processus, au terme de laquelle chaque ligne budgétaire a été analysée, réinterrogée, optimisée. Les efforts consentis ont, comme il a été indiqué plus haut, permis de réduire les charges courantes de - 2,3 % sur la période considérée et de préserver un bon niveau d'autofinancement.

Le Département a aujourd'hui redressé sa situation financière, seul, avec du courage et des convictions, sans qu'il fut nécessaire que quelqu'un ne lui dictât sa conduite.

Le Département est donc PRET à renouer avec les investissements après plusieurs années de prudence et de restriction, le Département est PRET à répondre aux enjeux économiques, sociaux et culturels du territoire, le Département est PRET à construire un espace européen ouvert, innovant et prospère.

Il ne faudrait pas que l'objectif poursuivi de diminution du recours à l'emprunt, fort heureusement exonéré in extremis de sanction, contraigne cet élan, cette dynamique alors même que la situation financière du Département permet de répondre à ces ambitions et que l'Etat lui-même a prévu d'augmenter sa dette pendant la durée du contrat.

Notre territoire a en effet cruellement besoin d'investissements pour faire face aux défis qui s'imposent à lui. La fermeture annoncée de la centrale nucléaire de Fessenheim nous oblige à flécher dès aujourd'hui des crédits pour des grands projets d'infrastructure et pour renforcer le tissu économique local. Ces investissements, nous les actons alors même que nous sommes toujours en attente de l'Etat quant à la compensation de nos pertes fiscales liées à la fermeture de la centrale. Ces crédits, nous les fléchons aussi sans même savoir si l'Etat cofinancera à nos côtés le projet de transition écologique et économique de notre territoire.

Face à l'avenir, nous prenons nos responsabilités.

4/ Une contractualisation à marche forcée

La loi de programmation 2018 à 2022 prévoit un dispositif coercitif en cas de non-respect du taux d'évolution des DRF, fixé chaque année à + 1,2 % sur la base du CA 2017, consistant à prélever sur les dotations de l'exercice N+1 un montant correspondant à 75 % du dépassement constaté en année N.

La loi prévoit en outre que cette pénalité s'élèverait à 100 % du dépassement en cas de non signature du contrat.

Dès lors, au vu de ce qui précède, je vous propose :

- De ne pas répondre favorablement à la demande de contrat proposé par l'Etat, tel que prévu à l'article 29 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

La Présidente



Brigitte KLINKERT

Brigitte KLINKERT