

Note de synthèse et de propositions, à partir d'un dossier, portant sur un sujet d'économie

SUJET : Dans le contexte global actuel (sanitaire, géopolitique, économique et social), quel avenir pour les contrats de Cahors ?

La Conférence nationale des territoires de 2017 à Cahors a entériné la création d'un dispositif contractuel d'encadrement des finances publiques locales dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques 2018 – 2022.

La crise sanitaire de 2020 qui a mobilisé les finances des collectivités, la reprise après la récession de 2020 et l'inflation associée et, aujourd'hui le contexte géopolitique qui pèse sur l'approvisionnement en matières premières, pourraient amener à modifier le cadre dans lequel cet outil de contractualisation a été pensé. En effet, l'inflation est répercutée sur l'ensemble des dépenses des collectivités et la participation des collectivités à la transition écologique est nécessaire. Cela dans un contexte d'incertitude vis-à-vis des ressources des collectivités en évolution constante.

Ainsi, quel outil de contractualisation devrait succéder au contrat de Cahors ?

Malgré un bilan positif, le contexte global rend la pérennisation des contrats de Cahors, en l'état, improbable (1).

Une nouvelle gouvernance des finances publiques locales doit s'appuyer sur un outil contractuel pluriannuel rénové, lisible et fiable (2).

1. Dans le contexte global actuel, le bilan positif des contrats de Cahors ne permet toutefois pas d'envisager leur pérennité.

- 1.1. Les contrats de Cahors ont présenté un bilan positif avant la crise sanitaire, bien que nuancé par des dysfonctionnements inhérents au dispositif.

- 1.1.1. Un encadrement des dépenses réelles de fonctionnement pour 322 collectivités.

L'article 10 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 créé un dispositif d'encadrement de l'évolution annuelle des dépenses réelles de fonctionnement. Cette évolution doit être limitée à 1,2% et peut être ajustée à la hausse ou à la baisse dans la limite de 0,15% selon l'évolution démographique, le revenu moyen par habitant ou la maîtrise des dépenses de fonctionnement sur la période précédant la signature du contrat.

Sont concernées les collectivités présentant des dépenses réelles de fonctionnement supérieures à 60 millions d'euros, soit 322 collectivités en 2018. Le préfet négocie avec la collectivité et procède à la signature du contrat. Si la collectivité dépasse le taux d'évolution fixé, une reprise financière de l'ordre de 75% du montant de l'écart entre le niveau de dépenses fixé et l'objectif est effectuée. Celle-ci ne peut toutefois pas dépasser 2% des recettes réelles de fonctionnement. Le respect de l'objectif donne droit à une majoration de la dotation de solidarité à l'investissement local (DSIL).

1.1.2. Une augmentation des dépenses réelles de fonctionnement plus faible qu'escomptée les premières années de contractualisation.

229 collectivités des 322 concernées ont signé un contrat de Cahors. Ce constat cache, toutefois, des disparités entre les strates de collectivités. Si 95% des métropoles ont adhéré au dispositif et 83% des communes, seuls 44% des départements et 53% des régions ont signé un contrat.

Le premier bilan en 2018 est satisfaisant. Les dépenses réelles de fonctionnement ont augmenté de 0,4% pour ces collectivités. 14 ont dépassé l'objectif fixé dans de faibles proportions toutefois.

La baisse du besoin de financement et l'amélioration de la capacité de désendettement suivi dans le cadre des contrats de Cahors mais qui ne sont pas visées par les reprises financières, sont aussi satisfaisantes. Le besoin de financement en 2018 a baissé de 647 millions par rapport à 2017.

1.1.3. Des limites pointées par les élus et le juge administratif.

Le retraitement des dépenses contractuelles a été noté comme étant insuffisant par les associations représentatives des collectivités. Une prise en compte insuffisante de ces dépenses peut amener les collectivités à renoncer à des engagements et à des financements spécifiques mobilisant un cofinancement de leur part.

De plus, les dépenses exceptionnelles qui permettent de réduire le montant des dépenses réelles de fonctionnement ne font pas l'objet d'une définition partagée ce qui crée des incompréhensions et des différences de traitement.

Enfin, la frontière entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement est parfois difficile à appréhender. Certaines dépenses d'investissement restent assimilées comptablement à des dépenses de fonctionnement alors que le versement d'une subvention de fonctionnement à des syndicats a fait l'objet de retraitement.

Le recours du département de Gironde contre l'arrêté fixant le taux d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et la décision du juge administratif d'annuler cet arrêté pour non prise en compte de la croissance de la population a pu ainsi mettre en évidence une certaine fragilité des calculs réalisés par les préfetures.

1.2. Le contexte inflationniste et l'incertitude concernant les finances publiques locales remettent en cause la pérennisation des contrats de Cahors.

1.2.1. L'inflation aura des conséquences de plus en plus importantes sur les dépenses de fonctionnement.

En 2019, l'Assemblée des Communautés de France pointait déjà un effort de gestion demandé aux collectivités plus important que prévu, du fait de l'inflation pour 2018 enregistrée à +1,8% par l'INSEE. En mai 2022, l'inflation glissante sur 1 an était estimée à 5,2%. Cette inflation se répercute sur les dépenses des collectivités via plusieurs canaux dont :

- la masse salariale. Le décret actant la revalorisation salariale des agents publics aux plus faibles traitements a été présenté avant les élections présidentielles. Cette revalorisation qui concerne 700 000 agents impactera les masses salariales des collectivités. Un dégel du point d'indice aura des conséquences similaires.
- La commande publique et les négociations afin de modifier les contrats du fait des circonstances exceptionnelles que constituent les augmentations de prix des matières premières. Les augmentations qui peuvent atteindre 50% du montant initial ou les indemnités en application de la théorie de l'imprévision risquent d'augmenter significativement les dépenses des collectivités.

1.2.2. L'incertitude autour des recettes des collectivités ne favorise pas l'adhésion des élus.

Alors que le plan de stabilité (PSTAB) 2021-2027 fixe un objectif de dépenses publiques de 0,7% par an pour atteindre un déficit public de 3% en 2027, il prévoyait une croissance des dépenses de fonctionnement des collectivités de 1,6% en 2021 et 1,5% en 2022, envisageant un retour du dispositif contractuel après sa suspension en 2020 du fait de la crise sanitaire.

Cependant, le contexte des finances locales, associant la perte de fiscalité avec pouvoir de taux, la baisse des dotations pour plusieurs milliers de collectivités, malgré le maintien de l'enveloppe nationale de Dotation globale de fonctionnement à 27 milliards, amène les élus à s'opposer au retour des Contrats de Cahors. La réforme de la taxe d'habitation, des impôts de production réalisée et à venir et la recomposition de la fiscalité locale que cela entraîne rend difficile la pérennisation des contrats de Cahors.

2. Alors que les collectivités devront faire face au-delà des conséquences de l'inflation, aux investissements nécessaires à la transition écologique, l'amorce d'une nouvelle gouvernance des finances locales doit s'appuyer sur un outil contractuel rénové.

2.1. Les collectivités en première ligne face aux conséquences sociales de la conjoncture globale et pour la transition écologique.

2.1.1. D'éventuelles conséquences sociales à prendre en compte.

La reprise économique et la baisse du taux de chômage, de 7,1% au dernier trimestre 2021, limitent pour l'heure les conséquences du contexte global sur les aides sociales. Ainsi, si les départements ont vu leurs dépenses sociales augmenter en 2020, les conséquences sont aujourd'hui limitées. Toutefois, les collectivités restent en première ligne et devront faire face à un éventuel retournement de conjoncture dans un contexte incertain.

2.1.2. Les collectivités porteront une part importante des investissements nécessaires à la transition écologique.

Les collectivités territoriales portent 2/3 des investissements civils. Or, l'investissement public nécessaire à la transition écologique est plus ou moins estimé, selon les études, à 6 milliards d'euros par an. Premier investisseur public, les collectivités territoriales devront disposer des marges de manœuvre nécessaires afin de financer ces

investissements. Cela appelle donc un nouveau paradigme à l'heure où les taux d'intérêt augmentent de nouveau et où les charges financières pèseront d'autant plus sur les dépenses de fonctionnement.

2.2. La nouvelle gouvernance des finances locales doit s'appuyer sur un outil contractuel pluriannuel rénové et lisible.

2.2.1. Une nouvelle gouvernance amorcée par la loi organique de décembre 2021.

La loi organique de décembre 2021 qui modifie la loi organique pour les lois de finances (LOLF) crée un temps des finances locales qui se matérialisera par l'élaboration d'un rapport et la tenue d'un débat dédié aux finances locales dans le cadre du vote de la loi de finances initiale.

Ce temps des finances locales constitue un premier jalon d'une nouvelle gouvernance. Elle devrait créer un espace d'échanges et permettre de gagner en lisibilité.

Ce premier jalon pourrait être utilisé afin de revoir la gouvernance en revoyant le rôle du Conseil des Finances Locales. Ce dernier pourrait être associé, dès l'exercice 2023 au cours duquel la loi organique sera mise en œuvre, aux décisions d'arbitrage budgétaire. Ainsi, sur le modèle des conférences techniques, de budgétisation que mène la direction du budget, Le Conseil des finances locales, à travers différents collèges représentant les strates de collectivités, engagerait des discussions, voire des négociations avec le gouvernement, comme le font les ministères dits « dépensiers ». Cette association des collectivités qui précéderait la présentation du nouveau rapport au Parlement permettrait d'inclure l'ensemble des acteurs autour de ce temps fort pour les finances locales.

L'intégration des collectivités dans ces cycles de budgétisation participerait à améliorer la lisibilité et la visibilité de moyen terme des collectivités qui s'inscriront dans un cadre pluriannuel. Le montant et les modalités de répartition des dotations ainsi que la fiscalité locale pourraient ainsi être établis.

2.2.2. Un outil de contractualisation pour assoir cette nouvelle gouvernance localement.

L'outil contractuel semble indispensable pour décliner les objectifs nationaux pluriannuels dans les collectivités. Cependant, au-delà des seules données concernant les dépenses, il pourrait prendre en compte l'ensemble des transferts financiers entre l'État et les collectivités. En allant au-delà des contrats de relance pour la transition écologique qui ont déjà vocation à centraliser l'ensemble des dispositifs existants, les nouveaux outils contractuels pourraient mentionner les recettes fiscales, les dotations et les subventions d'investissement. Ce type d'outil pourrait répondre à la demande constante de plus de transparence, notamment concernant la DGF et de plus de lisibilité afin que les exécutifs puissent se projeter dans leur mandat.

En termes d'indicateurs, les indicateurs numériques identiques pour tous pourraient être abandonnés afin de prendre en compte davantage les capacités de chaque collectivité. Ainsi, la soutenabilité de la dette, donc la capacité de désendettement de chaque collectivité, pourrait être un indicateur pivot comme le propose le Conseil d'Analyse économique pour la refonte du Pacte de stabilité.

Enfin, la proposition de la Commission Arthuis de sanctuariser les dépenses d'avenir afin de ne pas limiter les collectivités dans leur participation à la transition écologique devrait être prise en compte dans la réflexion.