

Direction du budget, des finances et du contrôle de gestion

Service du budget

1ère commission

## RAPPORT AU CONSEIL DÉPARTEMENTAL

Séance du 28 juin 2018

### **OBJET : AVIS SUR LE CONTRAT FIXANT UN OBJECTIF PLURIANNUEL D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DE LA COLLECTIVITÉ.**

Le Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis a jusqu'à la fin du mois de juin pour se prononcer sur le projet de contrat de l'État dans le cadre de la maîtrise de la dépense locale. Ce contrat a pour objectif de plafonner l'augmentation des dépenses de fonctionnement de la collectivité à 1,2 % par an jusqu'en 2022, sous peine de sanctions financières en cas de dépassement

La logique imposée par ce contrat est mal conçue car elle ne porte que sur les dépenses et ne tient aucun compte des recettes. Elle ignore de plus la situation socio-économique de la Seine-Saint-Denis, au risque de porter atteinte à l'efficacité et à la cohérence de l'action publique sur le territoire.

Pour mémoire, les dépenses de fonctionnement hors allocations individuelles de solidarité ont progressé en moyenne de 1,1 % par an depuis 10 ans, à peine plus que l'inflation constatée. La signature du contrat proposé par l'État constituerait donc une injustifiable mise sous tutelle de la collectivité.

#### **1. Le contrat proposé à la collectivité plafonnerait l'augmentation des dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an jusqu'en 2022.**

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022 adoptée par le Parlement le 21 décembre 2017 prévoit que les collectivités territoriales devront assumer 13 des 50 milliards d'euros d'économies à réaliser sur la dépense publique jusqu'en 2022.

Pour parvenir à ce résultat, la loi impose de nouvelles obligations aux collectivités en matière de trajectoire budgétaire afin de respecter un objectif national d'évolution des dépenses de 1,2 % par an jusqu'en 2022, décliné dans chacune des 322 principales collectivités territoriales par un contrat définissant un objectif individuel d'évolution des dépenses de



fonctionnement.

Le taux de référence est fixé à 1,2 % d'augmentation par an mais peut être modulé à la hausse ou à la baisse en vertu de plusieurs critères définis par la loi et portant sur la croissance démographique, sur le nombre de logements construits, sur le revenu par habitant et sur l'évolution passée des dépenses de fonctionnement. Le degré de modulation est toutefois décidé par les services de l'État.

La loi énumère quelques dépenses exclues du périmètre de comparaison d'un exercice sur l'autre, en particulier des dépenses comptables, des dépenses exceptionnelles, entendues dans un sens très restrictif, ainsi que la part des dépenses relatives aux Allocations Individuelles de Solidarité (AIS) dépassant 2 % d'augmentation.

Les collectivités qui ne signeront pas le contrat proposé par l'État se verront notifier le taux d'évolution qui leur sera opposable.

Les services de l'État procéderont chaque année à l'examen du compte de gestion pour constater le respect ou non de l'objectif fixé par contrat ou notifié à la collectivité. En cas de dépassement de cet objectif, l'État opérera un prélèvement sur les recettes de l'exercice en cours, à hauteur de 75 % du dépassement si la collectivité est signataire d'un contrat et de 100 % du dépassement dans le cas contraire.

Le contrat doit par ailleurs fixer des objectifs non contraignants de réduction du recours à l'emprunt et d'amélioration de la capacité de désendettement de la collectivité. La réalisation de ces objectifs sera examinée chaque année par les services de l'État à partir du compte de gestion.

## **2. La logique du contrat proposé par l'État est un recul inacceptable de la décentralisation**

La saine gestion et la bonne utilisation des ressources publiques sont des objectifs portés et partagés par le département de la Seine-Saint-Denis, de même que la tenue d'un dialogue constructif et équilibré avec l'État sur l'avenir de l'action publique. De ce point de vue, la fin des ponctions opérées sur la dotation globale de fonctionnement des collectivités pour privilégier une approche pluriannuelle, sur la base de constats et d'objectifs partagés, rejoint la vision défendue par la collectivité depuis plusieurs années.

Pour autant, le dispositif imposé par l'État, qui n'a de contractualisation que le nom, ne prend pas cette voie.

Dans la mesure où les collectivités n'ont d'autre choix que de se plier à la volonté de l'État, ce qui va à l'encontre de la notion même de contrat, la proposition du gouvernement est un nouveau recul de la décentralisation et de l'autonomie des collectivités territoriales pourtant consacrée par l'article 72 de notre Constitution. C'est la crainte de la sanction financière qui motiverait sa signature puisque, contrairement aux communes, le dispositif ne prévoit aucune incitation pour le département. Ce serait donc une mise sous tutelle de la collectivité qui livrerait l'examen de son budget à l'État, qui aurait beau jeu de lui donner des leçons de bonne gestion qu'il est incapable de s'appliquer à lui-même. L'asymétrie entre l'État et les collectivités invalide l'utilisation même du terme de contrat.

En outre, le dispositif comporte de nombreux défauts de conception, que le Département a souligné et demandé à corriger à plusieurs reprises, y compris auprès du Premier ministre. À titre d'illustration, le département de la Seine-Saint-Denis n'est éligible à aucun critère de modulation : ni au titre du revenu par habitant, alors qu'il cumule les difficultés sociales et économiques, ni au titre de la croissance démographique, alors qu'il a la population la plus jeune de France métropolitaine, ni au titre de la construction de logements, alors qu'il suffit de parcourir le territoire pour constater que les chantiers poussent partout. Cela est d'ailleurs en totale contradiction avec les taux proposés à la très grande majorité des villes du

département de Seine Saint-Denis.

Enfin, ce dispositif sera inefficace car il ne porte que sur les dépenses des collectivités et ignore donc la réalité de l'action publique locale au nom d'une vision étatiste et jacobine. Beaucoup d'interventions du Département sont en effet réalisées avec ou pour le compte d'autres acteurs, notamment publics : les actions de santé recentralisées, effectuées pour le compte de l'État et en partie grâce à ses financements, les politiques de développement social soutenues par les fonds européens et nationaux, l'expérimentation de dispositifs innovants comme « Le Logement d'abord », que la Seine-Saint-Denis se propose de réaliser sur la base d'un appel à projets de l'État, etc. La liste est longue des compétences exercées en commun, en complément ou en synergie avec les autres collectivités et acteurs publics. Les contrats voulus par l'État vont nécessairement conduire chaque collectivité à remettre en question ces dépenses, même si elles sont intégralement compensées par des recettes, avec, à l'horizon, une réduction du périmètre de l'action publique sans amélioration de la situation financière des collectivités. Cela rend le dispositif aussi absurde dans sa logique qu'inefficace dans ses effets.

### **3. Malgré des avancées obtenues par le Département, le contrat proposé par l'État demeure aveugle aux réalités de notre territoire**

Les défauts de conception du dispositif voulu par l'État auraient pu être corrigés dans sa déclinaison locale, lors de l'élaboration des contrats de chaque collectivité. Mais les discussions avec les services de l'État ont montré qu'il n'en était rien. Le refus de reconnaître au département le moindre critère de modulation en est la parfaite illustration

En effet, la seule marge de manœuvre proposée aux départements est la possibilité d'insérer dans le contrat une formule peu sécurisante visant à ne pas comptabiliser l'ensemble des dépenses relatives à la prise en charge des mineurs non accompagnés, et à considérer la hausse enregistrée depuis fin 2015 comme relevant d'une dépense exceptionnelle. Il aura fallu une mobilisation de l'ensemble des membres de l'Assemblée des départements de France et mon interpellation du Premier Ministre pour obtenir cette avancée qui semble pourtant bien légitime. Néanmoins, la volonté initiale de l'État de ne reconnaître le caractère exceptionnel de ces dépenses qu'aux départements signataires, manifeste une nouvelle fois l'asymétrie du rapport de force et menace l'équité de traitement entre collectivités.

Suite à l'interpellation du Département, le Premier ministre a accepté de revenir sur la disposition la plus inique du contrat qui consistait à ne considérer l'écêtement des AIS au-delà de 2 % que sur la première année du contrat en réintégrant les années suivantes la partie écâtée. Cadeau de dupes qui aurait conduit l'État à sanctionner le Département pour des dépenses qu'il lui impose sans compensation.

Cependant, l'État a écarté toutes les autres demandes formulées par le Département pour affiner le dispositif et reconnaître le caractère exceptionnel de certaines dépenses qui s'imposent à lui : déploiement du prélèvement à la source, extension de l'obligation vaccinale, mise en œuvre de la loi « adaptation de la société au vieillissement », augmentation du point d'indice de la fonction publique, etc. Aussi, malgré les avancées que nous avons obtenues, les conditions qui nous sont proposées demeurent insuffisantes.

### **4. Le département de la Seine-Saint-Denis ne signera pas le contrat proposé par l'État et continuera d'assurer une saine gestion de la ressource publique.**

Les collectivités ont jusqu'à la fin du mois de juin 2018 pour signer le projet de contrat qui leur est soumis par l'État. Les discussions préalables ont été l'occasion de rappeler que le département de la Seine-Saint-Denis n'avait pas attendu l'État pour mettre en œuvre une saine gestion de la ressource publique, malgré des contraintes et obstacles sans cesse plus importants.

Entre 2008 et 2017, les dépenses de fonctionnement de la collectivité, hors AIS, ont progressé en moyenne de 1,1 % par an, quand l'inflation moyenne était de 0,9 % par an. Sur la même période, les allocations individuelles de solidarité ont augmenté de 7 % par an.

La capacité de désendettement de la collectivité est en 2017 de 13,5 années, au-dessus du plafond de référence fixé par la loi à 10 ans pour les départements. Cependant, cette situation est le résultat de l'affaiblissement notable de l'épargne brute de la collectivité, largement consommée par le reste à charge au titre des AIS : en 2017, le Département a dû assumer 280 millions d'euros à sa charge pour payer les allocations de solidarité nationale, dont 170 millions d'euros au titre du seul RSA. Si l'État avait assuré la compensation complète des AIS, l'épargne brute aurait été trois fois plus élevée et la capacité de désendettement limitée à 3,8 années.

C'est pourquoi le refus de signer le contrat proposé par l'État ne sera pas dicté par l'incapacité à garantir une bonne gestion de la ressource publique. Ce refus est la conséquence de la position absurdemment fermée de l'État et de son incapacité à concevoir le dialogue autour de l'avenir de l'action publique autrement que par la méfiance et la mise sous tutelle des collectivités territoriales.

En conclusion, je vous propose :

- de refuser de conclure avec l'État un contrat tel que prévu par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022, fixant un objectif pluriannuel d'évolution des dépenses de fonctionnement de la collectivité.

Le Président du Conseil départemental,

**Stéphane Troussel**

## Délibération n° du 28 juin 2018

### AVIS SUR LE CONTRAT FIXANT UN OBJECTIF PLURIANNUEL D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DE LA COLLECTIVITÉ.

**Le Conseil départemental,**

Vu le code général des collectivités territoriales,

Vu l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022,

Vu le rapport de son Président,

La première commission consultée,

#### **après en avoir délibéré**

- REFUSE de conclure avec l'État un contrat tel que prévu par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022, fixant un objectif pluriannuel d'évolution des dépenses de fonctionnement de la collectivité.

Pour le Président du Conseil départemental  
et par délégation,  
le Directeur général des services,

**Olivier Veber**

Adopté à l'unanimité :

Adopté à la majorité :

Voix contre :

Abstentions :

Date d'affichage du présent acte, le

Date de notification du présent  
acte, le

Certifie que le présent acte est  
devenu exécutoire le

*Le présent acte peut faire l'objet d'un recours contentieux devant le tribunal administratif de Montreuil dans un délai de deux mois à compter de sa notification ou publication.*

