

## ASSEMBLÉE NATIONALE

14 décembre 2017

---

PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2018 À 2022 - (N°  
495)

Commission	
Gouvernement	

Adopté

### AMENDEMENT

N° 31

présenté par  
le Gouvernement

-----  
**ARTICLE 24**

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

« I. – Des contrats conclus à l'issue d'un dialogue entre le représentant de l'État et les régions, la collectivité de Corse, les collectivités territoriales de Martinique et de Guyane, les départements et la métropole de Lyon ont pour objet de consolider leur capacité d'autofinancement et d'organiser leur contribution à la réduction des dépenses publiques et du déficit public.

« Des contrats de même nature sont conclus entre le représentant de l'État, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2016 sont supérieures à 60 millions d'euros.

« Les autres collectivités et établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent demander au représentant de l'État la conclusion d'un contrat.

« À cette fin, les contrats déterminent sur le périmètre du budget principal de la collectivité ou de l'établissement :

« – un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ;

« – un objectif d'amélioration du besoin de financement ;

« – et, pour les collectivités et les établissements dont la capacité de désendettement dépasse en 2016 le plafond national de référence défini au présent article, une trajectoire d'amélioration de la capacité de désendettement.

---

« Pour les départements et la métropole de Lyon, l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement est appréciée en déduisant du montant des dépenses constatées, la part liée à la hausse des dépenses exposées au titre du revenu de solidarité active, de l'allocation personnalisée d'autonomie et de la prestation de compensation du handicap, définies respectivement aux articles L. 262-24, L. 232-1 et L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles, supérieure à 2 %.

« La capacité de désendettement d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales est définie comme le rapport entre l'encours de dette à la date de clôture des comptes et l'épargne brute de l'exercice écoulé ou en fonction de la moyenne des trois derniers exercices écoulés. Ce ratio prend en compte le budget principal. Il est défini en nombre d'années.

« L'épargne brute est égale à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement. Lorsque l'épargne brute d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales est négative ou nulle, son montant est considéré comme égal à un euro pour le calcul de la capacité de désendettement mentionnée au précédent alinéa.

« Pour chaque type de collectivité territoriale ou de groupements, le plafond national de référence est de :

« 1° Douze années pour les communes et pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

« 2° Dix années pour les départements et la métropole de Lyon ;

« 3° Neuf années pour les régions, la collectivité de Corse, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

« Pour le calcul de la capacité de désendettement de la commune et du département de Paris, ces deux collectivités sont considérées comme une seule entité. Le plafond national de référence est celui des communes.

II - Le contrat visé au I est conclu pour une durée de trois ans, au plus tard à la fin du premier semestre 2018, pour les exercices 2018, 2019 et 2020. Il est signé par le représentant de l'État et par le maire ou le président de l'exécutif local, après approbation de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

« Il peut donner lieu à un avenant modificatif sur demande de l'une des parties.

« III - Les dépenses réelles de fonctionnement s'entendent comme le total des charges nettes de l'exercice entraînant des mouvements réels au sein de la section de fonctionnement des collectivités ou établissements concernés. Elles correspondent aux opérations budgétaires comptabilisées dans les comptes de classe 6, à l'exception des opérations d'ordre budgétaire, et excluent en totalité les valeurs comptables des immobilisations cédées, les différences sur réalisations (positives) transférées en investissement et les dotations aux amortissements et provisions.

Pour l'application du deuxième alinéa du I aux communes membres de la métropole du Grand Paris, les dépenses décrites à l'alinéa précédent sont minorées des contributions au fonds de compensation des charges territoriales.

---

« Pour les collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant fait l'objet d'une création, d'une fusion, d'une extension ou de toute autre modification de périmètre, les comparaisons sont effectuées sur le périmètre ou la structure en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier de l'année concernée.

« IV - Sur la base du taux national fixé au III de l'article 10, le contrat fixe le niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement auquel la collectivité ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre s'engage chaque année.

« A- Le taux de croissance annuel peut être modulé à la baisse en tenant compte des trois critères suivants, dans la limite maximale de 0,15 point pour chacun des alinéas ci-dessous, appliqué à la base 2017 :

« 1° Si la population de la collectivité ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre a connu entre le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et le 1<sup>er</sup> janvier 2018 une évolution annuelle inférieure d'au moins 0,75 point à la moyenne nationale ;

« 2° Si le revenu moyen par habitant de la collectivité ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est supérieur de plus de 15 % au revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités ;

« 3° Si les dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ont connu une évolution supérieure d'au moins 1,5 point à l'évolution moyenne constatée pour les collectivités de la même catégorie ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre entre 2014 et 2016.

« B - Le taux de croissance annuel peut être modulé à la hausse en tenant compte des trois critères suivants, dans la limite maximale de 0,15 point pour chacun des alinéas ci-dessous, appliqué à la base 2017 :

« 1° Si la population de la collectivité ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre a connu entre le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et le 1<sup>er</sup> janvier 2018 une évolution annuelle supérieure d'au moins 0,75 point à la moyenne nationale ou si la moyenne annuelle de logements autorisés ayant fait l'objet d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable en application du chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre IV du code de l'urbanisme, entre 2014 et 2016, dépasse 2,5 % du nombre total de logements au 1<sup>er</sup> janvier 2014. Le nombre total de logements est celui défini par le décret pris pour l'application de l'article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales ;

« 2° Si le revenu moyen par habitant de la collectivité ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est inférieur de plus de 20 % au revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités ou, pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, si la proportion de population résidant en quartiers prioritaires de la politique de la ville est supérieure à 25 % ;

« 3° Si les dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ont connu une évolution inférieure d'au moins 1,5 point à l'évolution moyenne constatée pour les collectivités de la même catégorie ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre entre 2014 et 2016.

---

« C - Le cas échéant, le contrat mentionne les critères utilisés dans la définition de l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi que leur impact sur la valeur de cet objectif.

« V – À compter de 2018, il est constaté chaque année la différence entre le niveau des dépenses réelles de fonctionnement exécuté par la collectivité ou l'établissement et l'objectif annuel de dépenses fixé dans le contrat. Cette différence est appréciée sur la base des derniers comptes de gestion disponibles.

« Dans le cas où cette différence est supérieure à 0, il est appliqué une reprise financière dont le montant est égal à 75 % de l'écart constaté. Le montant de cette reprise ne peut excéder 3 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année considérée.

« Le niveau des dépenses réelles de fonctionnement considéré pour l'application de l'alinéa précédent 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. Le représentant de l'État propose, s'il y a lieu, le montant de la reprise financière.

« La collectivité ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dispose de quinze jours pour adresser au représentant de l'État ses observations. Si la collectivité ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente des observations, le représentant de l'État, s'il y a lieu, arrête le montant de la reprise financière. Il en informe la collectivité ou l'établissement en assortissant cette décision d'une motivation explicite.

« Si la collectivité ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne s'est pas prononcée dans le délai prescrit, le représentant de l'État arrête le montant de la reprise financière.

« Le montant de la reprise est prélevé, pour les collectivités territoriales n'entrant pas dans le champ de l'article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, sur les douzièmes prévus aux articles L. 2332-2 et L. 3332-1-1 du code général des collectivités territoriales.

« Pour les collectivités entrant dans le champ de l'article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, le montant de la reprise est prélevé sur le montant prévu au IV de l'article 149 précité ou sur les douzièmes prévus à l'article L. 4331-2-1 du code général des collectivités territoriales.

« VI - Pour les collectivités territoriales et établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre entrant dans le champ des deux premiers alinéas du I et n'ayant pas signé de contrat dans les conditions prévues au même article, le représentant de l'État leur notifie un niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement qui évolue comme l'indice mentionné au III de l'article 10, après application des conditions prévues au IV.

---

« Ces collectivités et établissements se voient appliquer une reprise financière si l'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement dépasse le niveau arrêté selon l'alinéa précédent. Le montant de cette reprise est égal à 100 % du dépassement constaté.

« Le montant de cette reprise ne peut excéder 3 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal.

« Les troisième à septième alinéas du V s'appliquent.

« VII - En cas de respect des objectifs fixés au I, le préfet peut accorder aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale signataires d'un contrat une majoration du taux de subvention pour les opérations bénéficiant de la dotation de soutien à l'investissement local.

« VIII - Le Gouvernement dresse un bilan de l'application des dispositions des articles 10 et 24 de la présente loi avant le débat d'orientation des finances publiques du projet de loi de finances pour 2020. Ce bilan tient compte du rapport public annuel du Conseil national d'évaluation des normes prévu à l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

« IX - Le dispositif prévu à l'article 10 et au présent article entre en vigueur à compter de la promulgation de la présente loi.

« X - Les modalités d'application du présent article sont précisées, en tant que de besoin, par un décret en Conseil d'État. »

## EXPOSÉ SOMMAIRE

En cohérence avec l'article 10 remanié proposé par le Gouvernement, cet amendement propose de réintroduire et de préciser en 2<sup>ème</sup> partie de la loi de programmation les dispositions IV à V adoptées au Sénat en 1<sup>ère</sup> lecture qui encadrent le mécanisme de contractualisation avec les collectivités territoriales.

Le I précise le périmètre des collectivités qui sont automatiquement intégrées au dispositif de contractualisation. Il s'agit de l'ensemble des régions et des départements ainsi que de la collectivité de Corse, des collectivités territoriales de Martinique et de Guyane et de la métropole de Lyon. Pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, sont pris en compte les collectivités dont les dépenses réelles de fonctionnement en 2016 sont supérieures à 60 M€. Ce périmètre permet de prendre en compte un nombre raisonnable de collectivités (approximativement 340 collectivités) tout en couvrant une part significative des dépenses réelles de fonctionnement des APUL (près de 75 %). Il prévoit aussi la possibilité, pour les collectivités qui n'entrent pas dans le périmètre de la contractualisation tel que prévu au I, de prendre part de manière volontaire au processus de contractualisation avec l'État.

Il précise également la durée d'application et le calendrier d'établissement des contrats. Ainsi, il est prévu une entrée en application dès l'année 2018 jusqu'en 2020. Pour des raisons pratiques, ces contrats doivent être conclus avant la fin du premier semestre 2018. Une modification par voie d'avenant si l'une des parties le demande est également prévue.

---

Il énumère également les objectifs qui seront assignés aux collectivités concernées par la contractualisation selon le I du présent article. En cohérence avec les objectifs nationaux présentés à l'article 10, il s'agit d'un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (1°) et d'un objectif de réduction du besoin de financement (2°). En outre, ces objectifs sont assortis, pour les collectivités dont la capacité de désendettement est supérieure au plafond national de référence, d'une trajectoire d'amélioration de leur capacité de désendettement, non contraignante. Ce dernier objectif, cohérent avec les deux premiers, permet de s'assurer de la soutenabilité de l'endettement des collectivités tout en leur laissant le choix sur le mix des leviers utilisés (réduction de l'endettement et/ou amélioration de l'épargne brute).

Par ailleurs, le I précise le retraitement applicable aux départements et à la métropole de Lyon, pour lesquels les dépenses réelles de fonctionnement sont retraitées des allocations individuelles de solidarité pour tenir compte de la dynamique particulière induite par ce type de dépenses et homogénéiser la participation des départements et de la métropole de Lyon aux efforts demandés aux collectivités.

Le II prévoit une durée d'application de 3 ans pour les contrats.

Le III définit le périmètre des dépenses de fonctionnement.

Le IV prévoit les modalités de fixation du plafond annuelle de dépenses réelles de fonctionnement que la collectivité s'engage à ne pas dépasser. Ce plafond est défini sur la base de l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement prévu à l'article 10, c'est-à-dire 1,2 % en valeur.

Ce taux peut toutefois être modulé à la baisse ou à la hausse par l'application des critères définis respectivement de l'évolution de la population de la collectivité ou le nombre de logement autorisés, le revenu moyen par habitant de la collectivité, le revenu moyen par habitant de la collectivité par rapport au revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités ou la proportion de population résidant en quartiers prioritaires de la politique de la ville et l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité entre 2014 et 2016.

Chaque critère ne peut contribuer à la modulation à la hausse ou à la baisse du taux dans la limite maximale de 0,15 point.

Le V prévoit les modalités de la reprise financière applicable aux collectivités qui ont signé un contrat avec l'État. Elle est calculée chaque année sur la base de la différence entre le montant du plafond de dépenses prévu au contrat et le montant des dépenses exécutées par la collectivité. Dans le cas où cette différence est positive, alors la reprise financière s'élèvera à 75 % de cette différence, dans la limite de 3 % des recettes réelles de fonctionnement (RRF).

Le VI (qui précise le 1° du V adopté au Sénat) prévoit les modalités de la reprise financière applicable aux collectivités qui n'ont signé un contrat avec l'État alors même qu'elle rentre dans le périmètre de l'article 24.

Le VII (qui précise le 2° du V adopté au Sénat) prévoit les contreparties offertes aux collectivités signataires qui respecteraient les objectifs du contrat sous la forme de bonification de subvention à l'investissement.

Les VIII et IX prévoit un bilan du dispositif au regard des objectifs nationaux figurant à l'article 10 et l'entrée en vigueur de la contractualisation.