



ASSEMBLÉE NATIONALE

15ème législature

Évolution des dépenses réelles de fonctionnement de Tours-Métropole-Val-de-Loire

Question écrite n° 7667

Texte de la question

M. Philippe Chalumeau appelle l'attention de M. le ministre de l'action et des comptes publics sur l'impact de la contractualisation avec l'État limitant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de Tours-Métropole-Val-de-Loire à hauteur de 1,2 %. Le 16 février 2017, l'Assemblée nationale adoptait définitivement le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, fixant ainsi la création de sept nouvelles métropoles, dont Tours-Métropole-Val-de-Loire par décret le 22 mars 2017. Importants moteurs de croissance, rassemblant plus de 40 % de l'emploi et réalisant plus de 50 % du PIB du pays, les métropoles ont des responsabilités vis-à-vis des territoires proches, et ce dans un cadre institutionnel renouvelé au sein duquel elles bénéficient de compétences accrues. L'ambition de l'État était triple : développer une coopération et une relation de confiance entre l'État et les métropoles ; reconnaître les forces et atouts des métropoles qui jouent un rôle majeur dans le développement de l'ensemble du territoire national puis identifier leurs besoins et enjeux spécifiques qui appellent des réponses adaptées ; affirmer la volonté de l'État de favoriser les coopérations entre les territoires dans une logique de renforcement mutuel. Autour de priorités telles que la recherche et l'enseignement supérieur, la mobilité et le transport, les aménagements urbains, l'écologie et la performance environnementale, ces pactes répondent à une exigence de dynamisme pour l'ensemble du territoire français et affirment la dimension spécifique des besoins de ces collectivités à haut potentiel pour les investissements nationaux et internationaux. Le 29 mars 2018, le conseil métropolitain de Tours-Métropole-Val-de-Loire s'est réuni dans le cadre du vote de son budget pour l'année 2018. À l'ouverture des débats, un point éminemment sensible a été soulevé et a fait l'objet de toutes les attentions, celui de la contractualisation avec l'État limitant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement à hauteur de 1,2 %. Ce seuil, qui exige une véritable responsabilité budgétaire, bien évidemment nécessaire au regard de la maîtrise de la dépense publique, peut toutefois s'avérer contre-productive pour des collectivités en développement et pas encore stabilisées comme Tours-Métropole-Val-de-Loire, qui vient tout juste d'acquérir le statut de métropole. L'application de cette mesure, qui fait fi des recettes de fonctionnement générées et de l'efficacité de certaines critères dans l'assouplissement du taux final d'évolution autorisée, n'incite ni à l'innovation, ni à l'intelligence vertueuse de gestion. La nécessaire adaptation des moyens humains, aux ambitions d'une nouvelle métropole, ne pourra malheureusement pas être mise en œuvre, et ce, au détriment d'une politique d'investissement et de développement ambitieuse, pérenne et inclusive de tous les territoires. Le fait métropolitain est une dynamique. Il ne se mesure pas exclusivement à un nombre d'habitants, mais bien à la capacité de l'organisation métropolitaine à être un levier majeur, pleinement intégré dans une ambition nationale déclinée à l'échelle locale, pour promouvoir un effet d'entraînement et un développement inclusif des territoires limitrophes, qu'ils soient ruraux comme périurbains, et accroître l'attractivité du collectif que l'État peut inciter à créer. Tours-Métropole-Val-de-Loire s'inscrit pleinement dans cette ambition. Jusqu'à aujourd'hui, la négociation des contrats de réciprocité avec l'ensemble des territoires environnants a été fructueuse et a fait l'objet d'une véritable co-construction basée sur un dialogue d'égal à égal, sur la coopération. Elle est par ailleurs la seule métropole en France à avoir lancé la réflexion sur les contrats de réciprocité autour de cinq thématiques structurantes et avec les dix établissements publics de coopération intercommunale d'Indre-et-Loire. Or ce véritable frein aux dépenses réelles de fonctionnement, couplé à un faible taux d'exécution des dépenses de l'année précédente, qui sert de base de calcul, ne permettront pas de concrétiser la signature des contrats dans les délais prévus. Par ailleurs, alors que l'instruction interministérielle

relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 fixe la durée maximale de désendettement à 12 ans, il est de 3,9 ans pour Tours-Métropole-Val-de-Loire, sur le périmètre concerné. Ce chiffre est le résultat d'une politique engagée, depuis quelques années, de désendettement et de négociation de la structuration de la dette avec les banques. En parallèle, la circulaire impose le critère d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement sur la période 2014-2016. Ce dernier joue en la défaveur de Tours-Métropole-Val-de-Loire, puisque c'est une période durant laquelle plusieurs services ont été mutualisés, reportant ainsi 100 % de la dépense de fonctionnement sur la métropole. Dès lors, à défaut des évolutions positives, est retenu ce qui peut être pénalisant pour un territoire qui a voulu développer l'intercommunalité. Ainsi, il lui demande des éclaircissements sur l'efficacité de ce mécanisme et l'interroge sur les solutions qui peuvent être mises en œuvre afin de permettre à Tours-Métropole-Val-de-Loire de profiter pleinement de ses ambitions de développement, tout en assumant sa part dans la maîtrise de la dépense publique.

Texte de la réponse

Les contrats de maîtrise de la dépense locale sont un axe majeur de la relation de confiance que le Gouvernement entend nouer avec les collectivités locales. Ils constituent une véritable rupture par rapport à la baisse unilatérale des dotations. Cette nouvelle modalité d'association des collectivités à la maîtrise des dépenses publiques a fait l'objet d'une large concertation avec les associations d'élus, mais également d'une indéniable appropriation locale par les élus et les services déconcentrés de l'État, qui ont abouti à la signature d'un contrat dans plus de 70% des cas, et notamment dans celui de la métropole de Tours. Par ailleurs, il faut rappeler que le Gouvernement n'a pas baissé les dotations aux collectivités locales, ce qui n'avait pas été fait depuis 8 ans. Le succès de cette démarche n'aurait bien sûr pas été possible si les contrats avaient été construits d'une manière uniforme, sans tenir compte des spécificités de chacun des signataires. Le législateur a ainsi prévu que le taux d'évolution des dépenses de fonctionnement pouvait être modulé, à la baisse et à la hausse, en fonction de trois séries de critères reflétant la situation réelle de la collectivité ou du groupement. Des « efforts de gestion » passés, entre 2014 et 2016, pouvaient par exemple ouvrir la voie à un relèvement du taux d'évolution des dépenses. Les nouvelles métropoles ne sont, à cet égard, pas traitées injustement, dans la mesure où les comparaisons s'effectuent au sein de la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et que ceux-ci ont, pour la plupart, intégré de nombreuses compétences dans un passé récent ou procédé à des mutualisations. La négociation locale avait ensuite pour objet de s'accorder sur l'application, ou non, de ces modulations et pour quel quantum. Dans le cas de la métropole de Tours, il a été considéré qu'il n'était pas pertinent de lui appliquer la modulation à la baisse à laquelle elle était éligible en raison de l'évolution de ses dépenses de fonctionnement sur la période 2014-2016. Le groupement et le représentant de l'État ont donc choisi de signer un contrat au taux de 1,2% alors que celui-ci aurait pu être abaissé à 1,05%. Par ailleurs, l'article 29 de la loi de programmation permet une « neutralisation » et un retraitement des éléments susceptibles de fausser la comparaison des dépenses entre deux exercices. C'est ainsi que les coûts liés à la prise de compétences par les nouvelles métropoles seront pleinement neutralisés. Les surcoûts liés à des mutualisations pourront aussi être retraités. Dans le cas de la métropole de Tours, la négociation locale a d'ores et déjà permis d'identifier et d'inscrire dans le contrat un certain nombre d'éléments susceptibles de fausser la comparaison des dépenses entre plusieurs exercices. Le cadre posé par l'article 29 est donc souple. En tout état de cause, il n'a aucunement vocation à « brider » le développement des nouveaux groupements mais à assurer que celui-ci se fasse de manière compatible avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique. L'originalité de ce dispositif contractuel fondé sur la confiance est en effet de laisser aux collectivités le libre choix de leurs marges de manœuvre, et des moyens mis en œuvre pour parvenir à tenir leurs objectifs de dépenses de fonctionnement, les laissant par ailleurs pleinement libres d'investir dans les domaines nécessaires à leur développement. Il faut rappeler que les contrats visent à maîtriser le volume global des dépenses de fonctionnement locales, indépendamment des recettes affectées à ces dépenses. Si tel n'était pas le cas, les objectifs d'évolution de la dépense locale fixés par la loi de programmation ne pourraient être atteints et la réalisation des engagements européens de la France en matière de maîtrise de la dépense publique serait compromise. L'objectif est bien de tenir un objectif de dépense et pas seulement un objectif de solde. Des échanges assidus se poursuivent pour éviter que des éléments faussant la comparaison des

dépenses subsistent lors de l'examen des résultats. Ce travail sur l'identification, au cas par cas, des éléments à retraiter ne pourra bien sûr se faire qu'au niveau local. Il a déjà souvent commencé lors de la négociation des contrats, comme cela a été le cas pour Tours. Il sera prochainement demandé aux préfets d'engager avec les collectivités une nouvelle phase d'échanges permettant d'identifier avec précision les éléments à neutraliser lors de l'examen des résultats de la gestion 2018. En parallèle, Madame la Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales et Monsieur le Secrétaire d'État auprès du Ministre de l'Action et des Comptes publics animent un comité de suivi qui permet aux associations d'élus de participer à ces travaux au niveau national. Il convient enfin de rappeler que le Gouvernement devra dresser un bilan de cette nouvelle modalité d'encadrement de la dépense publique avant le débat d'orientation des finances publiques du projet de loi de finances pour 2020. Il pourrait permettre, le cas échéant, d'identifier et de corriger d'éventuels biais dans la manière dont cette première phase de contractualisation a été conçue.

Données clés

Auteur : [M. Philippe Chalumeau](#)

Circonscription : Indre-et-Loire (1^{re} circonscription) - La République en Marche

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 7667

Rubrique : Collectivités territoriales

Ministère interrogé : [Action et comptes publics](#)

Ministère attributaire : [Action et comptes publics](#)

Date(s) clé(s)

Question publiée au JO le : [24 avril 2018](#), page 3393

Réponse publiée au JO le : [5 février 2019](#), page 1103