

COLLECTIVITE DE CORSE

**RAPPORT
N° 2018/E7/455**

ASSEMBLEE DE CORSE

7 EME SESSION EXTRA-ORDINAIRE DE 2018

20 ET 21 DÉCEMBRE 2018

**RAPPORT DE MONSIEUR
LE PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE**

**CONTRACTUALISATION RELATIVE A LA DEPENSE
PUBLIQUE ENTRE L'ETAT ET LA COLLECTIVITE DE
CORSE SUR LA PERIODE 2018-2020**

COMMISSION(S) COMPETENTE(S) : Commission des Finances et de la Fiscalité

Contractualisation relative à la dépense publique entre l'Etat et la Collectivité de Corse sur la période 2018-2022

Sur rapport du Président du Conseil exécutif, l'Assemblée de Corse a adopté la délibération n° 18/127 AC du 27 avril 2018 portant adoption d'une motion relative au refus de contractualiser avec l'Etat dans les conditions imposées par ce dernier dans le cadre des objectifs financiers pluriannuels. Elle a également demandé :

- 1) l'ouverture de négociations avec le Gouvernement pour une redéfinition de la contractualisation financière ;
- 2) et la prise en compte de la situation financière et institutionnelle spécifique de la Collectivité de Corse,

et donné mandat de négociation à cette fin au Président du Conseil exécutif.

Le présent rapport a notamment pour objet de présenter le résultat de cette négociation.

I. Le contexte d'économies imposé par l'Etat

Le pacte financier État-collectivités a été annoncé par le Président de la République lors de la première réunion de la conférence nationale des territoires en juillet 2017. Il a depuis été inscrit dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2018-2022. Il vise à engager les grandes collectivités à réaliser 13 milliards d'économies sur leurs dépenses de fonctionnement d'ici 2022. En contrepartie, l'État assure la stabilité des dotations aux collectivités durant le quinquennat. Pour rappel, la dotation globale de fonctionnement (DGF) est ponctionnée graduellement depuis 2015 dans le cadre de la contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics.

Les 322 plus grandes collectivités sont concernées par ce pacte, dont deux en Corse : la Collectivité de Corse et la Ville d'Ajaccio. L'ensemble de ces grandes collectivités représentent les deux tiers de la dépense locale totale (article 29 de la loi de programmation).

L'article 13 de la LPFP fixe à 1,2%, en moyenne annuelle et en valeur, le seuil de croissance global des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales. Ce chiffre s'entend à périmètre constant, en termes nominaux (y compris l'inflation). Donc, le taux d'évolution total des dépenses de fonctionnement entre 2017 et 2022 ne peut dépasser 6,1%. Théoriquement, l'application de cette norme devrait entraîner une économie de fonctionnement de 13 milliards d'euros au bout des 5 années, par

comparaison au tendancier théorique établi par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), simulant l'évolution « naturelle » des dépenses de fonctionnement des collectivités locales à 2,2%/an.

	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne	Total
Evolution DRF tendancielle DGFIP (%)	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	11,3
Evolution DRF contrainte (%)	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	6,1
Economie attendue (Milliards d'euros)	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6	-13
Economie attendue cumulée (Milliards d'euros)	-2,6	-5,2	-7,8	-10,4	-13		-39

L'objectif final de l'Etat n'est pas la baisse des dépenses de fonctionnement stricto sensu mais la réduction du déficit public (qui inclut la dette des collectivités locales pour un peu moins de 9% en 2017). En effet, l'économie de fonctionnement ainsi réalisée augmente mécaniquement l'épargne brute (pour des recettes de fonctionnement évoluant au même rythme que le tendancier DGFIP). Cette épargne finance les investissements, tout comme les recettes d'investissements (FCTVA, DGE, subventions...) et l'emprunt. A investissement constant, le recours à l'emprunt serait donc théoriquement réduit de 39 milliards d'euros en cumulé sur 5 ans.

En ajoutant cette économie cumulée sur le recours à l'emprunt avec l'extinction naturelle de la dette (-1,4 milliard d'euros/an pour l'ensemble des collectivités locales), la dette du secteur « local » serait inférieure de 46 milliards d'euros par rapport au tendancier établi par la DGFIP. Partant de 198,2 milliards d'euros en 2017, l'encours de dette des collectivités locales atteindrait 152,2 milliards d'euros en 2022, soit -23% sur 5 ans (l'extinction naturelle de la dette prend en compte le recours aux emprunts nouveaux, dans le calcul théorique de l'Etat).

	Dette 2017	Extinction de la dette	Economie sur les DRF	Total	198,20
Dette 2018		-1,40	-2,6	-4,00	194,20
Dette 2019		-1,40	-5,2	-6,60	187,60
Dette 2020		-1,40	-7,8	-9,20	178,40
Dette 2021		-1,40	-10,4	-11,80	166,60
Dette 2022		-1,40	-13	-14,40	152,20
Total		-7,00	-39,00	-46,00	
Dette 2022					152,20

Mais au regard de la multiplicité des paramètres de calcul du besoin de financement et de la diversité des situations des collectivités, l'Etat a fait le choix de contraindre uniquement les dépenses de fonctionnement, tout en conservant l'objectif de réduction du besoin de financement et l'amélioration de la capacité de désendettement des collectivités.

Dans son article 1^{er}, le projet de contrat proposé aux collectivités définit les mesures destinées à assurer la compatibilité des perspectives financières de la collectivité avec l'objectif de contribution à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise des dépenses publiques. Il porte seulement sur les trois exercices budgétaires 2018, 2019, 2020.

Afin de bien mesurer la contrainte imposée aux collectivités, il faut noter que si l'on prend en compte l'inflation moyenne ressortant des prévisions de la LPFP, soit 1,5% par an, la norme d'évolution des dépenses en volume est en fait de -0.3% l'an, soit une diminution des dépenses de fonctionnement à périmètre constant.

Par ailleurs, l'objectif général d'évolution des dépenses de fonctionnement de 1,2% peut être modulé par collectivité suite à un dialogue avec le représentant de l'Etat. Une variation du taux est théoriquement possible (entre 0,75 et 1,65%) afin de tenir compte des circonstances locales, telles que l'évolution de la population, les logements autorisés, le revenu moyen par habitant et l'évolution des dépenses de fonctionnement entre 2014 et 2016.

Une circulaire du 16 mars 2018 précise les modalités de contractualisation financière entre l'Etat et les collectivités locales. Cette instruction permettait aux préfets de négocier jusqu'au 30 juin 2018 avec les collectivités des contrats engageant l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement et leurs besoins de financement.

Enfin, le projet de contrat prévoit des pénalités ou « reprises financières » pour les collectivités qui ne respecteront pas leur contrat (75% de l'écart entre les dépenses exécutées et la cible prévue au contrat), ainsi que pour celles qui refuseront de signer (100% de l'écart entre les dépenses exécutées et la dépense notifiée unilatéralement par le Préfet). Ces pénalités sont plafonnées à 2% des recettes réelles de fonctionnement.

En cas de respect du contrat, l'Etat ouvre des possibilités de majoration des taux de subvention des projets des collectivités dans l'attribution de financements au titre des dotations d'investissement (DSIL).

II. Le refus de signer un contrat léonin

La moitié des régions et des départements n'a pas signé le contrat proposé par l'Etat estimant d'une part que la méthode choisie est contraire à l'essence même de la décentralisation, d'autre part que la trajectoire financière imposée n'est pas tenable, sachant que l'Etat impose aux collectivités territoriales ce qu'il ne s'impose pas à lui-même. La collectivité de Corse s'est affirmée solidaire de cette démarche d'ensemble, y ajoutant des arguments propres tirés de la spécificité institutionnelle et politique de la Corse.

« L'AMF, l'ADF et Régions de France rappellent que ces « contrats » font injustement porter la prise en charge d'une partie du déficit de l'Etat par les collectivités locales. Si le Gouvernement a accepté certaines des demandes formulées par les représentants des collectivités locales, des lacunes substantielles entraînant un grave déséquilibre subsistent.

Ainsi, ces contrats ne reposent que sur le plafonnement de l'évolution des dépenses de fonctionnement sans prise en compte des recettes d'exploitation des services. Les collectivités locales ont pourtant réduit le déficit public à hauteur de 0,1 point de PIB en 2016 : il est incompréhensible que celles qui dégagent des excédents, contribuant ainsi à la réduction du déficit public, soient pénalisées ».

De plus, la Collectivité de Corse, issue d'une fusion réalisée au 1^{er} janvier 2018 est traitée au même titre que les régions de droit commun et les grandes intercommunalités qui ont fusionné respectivement en 2016 et 2017, laissant le temps à leurs exécutifs d'organiser le changement de périmètre budgétaire et d'absorber sur les premiers exercices budgétaires l'impact de la réorganisation. Cette spécificité aurait pu justifier à elle seule le report d'une année du dispositif de contractualisation pour la Corse. Ce report n'a pas été accepté par l'Etat.

Les propositions exposées dans ce rapport avaient été transmises par la Collectivité de Corse aux services de l'Etat avant le 30 juin 2018 dans le but de rédiger un contrat soutenable financièrement par la collectivité et de bénéficier d'une réfaction de 25% des pénalités en cas de dépassement de la trajectoire. Seule certains arguments concernant les critères de modulation des taux ont été retenus permettant de porter la trajectoire notifiée de 1.05% à 1.20%.

Aucune proposition concernant la prise en compte de retraitements ou de neutralisations de charges proposés par la Collectivité de Corse n'a été retenue préalablement au 30/06/2018 pour construire un contrat concerté.

Ce refus de signer procède du constat au terme duquel accepter la contractualisation reviendrait, pour la Collectivité de Corse, à compromettre, dès sa naissance, toute définition d'une trajectoire financière équilibrée et toute marge de manœuvre pour mener les politiques publiques dont elle a hérité sur son territoire.

Comme toutes les collectivités n'ayant pas signé le contrat, la Collectivité de Corse se voit imposer une trajectoire d'évolution de ses dépenses réelles de fonctionnement par arrêté préfectoral joint et devra acquitter 100% des pénalités en cas de dépassement.

Aux termes de la négociation avec l'Etat, le protocole corrigé permet d'intégrer des neutralisations et retraitements de charges indispensables dans le calcul des trajectoires.

III. Les critères de modulation du taux

L'objectif général d'évolution des dépenses de fonctionnement de 1,2% peut être modulé par collectivité dans le cadre de négociations menées avec les Préfets de région. Une variation du taux est théoriquement possible afin de tenir compte des circonstances locales. Selon les calculs opérés par les services de l'Etat, le critère trois impacte négativement la trajectoire d'évolution de -0.15 points la ramenant à 1.05%.

Les conditions d'éligibilité à une modulation, dans la limite de +/- 0.15 point par critère, ont trait :

- Critère 1 : à la variation annuelle moyenne de la population de la collectivité territoriale sur 2013-2018 ou à l'évolution du nombre de logements autorisés entre 2014 et 2016
- Critère 2 : au revenu par habitant / moyenne
- Critère 3 : à la variation des dépenses réelles de fonctionnement entre 2014 et 2016.

Selon les calculs de l'Etat, les critères 1 et 2 n'ont pas d'impact sur le taux d'évolution des dépenses de fonctionnement. En revanche, le critère 3 impacte négativement ce taux d'évolution (-0,15 point).

La Collectivité de Corse a contesté le calcul de ce dernier critère en demandant la neutralisation des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) de l'année 2015.

Pour les départements, l'évolution annuelle des dépenses d'allocations individuelles de solidarité (AIS) est plafonnée à 2%, ce qui entraîne un retraitement à la baisse pour les 2 ex départements corses. Cependant, durant l'exercice budgétaire 2016, l'ex Collectivité Territoriale de Corse a pris en charge des arriérés qui n'avaient pas pu être mandatés en 2015, pour un montant de 30,339 millions d'euros. Ces arriérés sont donc comptabilisés à tort en 2016. Ils auraient dû être rattachés à leur exercice d'origine, soit 2015. Ces arriérés figurent aux conclusions du rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes sur la CTC - Exercices 2014 à 2016 « *Aux termes de l'examen sur pièces, ce sont donc 79,79M€ qui sont confirmés par la chambre comme constituant des dépenses obligatoires qui auraient dû être mandatées sur l'exercice 2015. Par le même procédé d'extrapolation, 4,67 M€ ont été rajoutés à ce montant, soit un total de 84,46 M€ se décomposant en 32,6 M€ de dépenses de fonctionnement et 51,8M€ de dépenses d'investissement* ».

La prise en compte de ce retraitement rend la Collectivité de Corse non éligible au facteur de modulation d'au plus 0,15 point à la baisse du taux d'évolution maximale de ses dépenses réelles de fonctionnement.

Les calculs théoriques de l'Etat conduisaient à un malus de 0,15% au regard du critère 3 (évolution des DRF entre 2014 et 2016).

La Collectivité de Corse a plaidé au contraire pour l'obtention d'un bonus au regard des trois critères : critère 1, l'indicateur « logement autorisé » étant très proche de la cible (bonus de 0,15 point) ; critère 2, qui ne reflète pas la réalité économique du territoire considéré comme étant le plus pauvre de France métropolitaine (bonus de 0,15 point) ; critère 3, en annulant le malus par la prise en compte les arriérés de l'ex CTC validés par la CRC (bonus de 0,15 point).

Dans son arrêté du 29 septembre 2018, la Préfète de Corse a considéré que « *la collectivité de Corse est éligible à un critère de modulation à la baisse prévu au IV de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018, et que le taux d'évolution maximum de ses dépenses de fonctionnement peut, dès lors, être compris entre 1,05% et 1,2% par an* ».

L'arrêté définitif fixant le taux à 1.20% est joint en annexe 1 de ce rapport.

Ainsi, l'arrêté transmis prévoit la trajectoire des DRF suivante :

Dépenses réelles de fonctionnement 2017 (débit des comptes de classe 6 retraités selon le décret d'application)	Niveau maximal des dépenses réelles de fonctionnement 2018	Niveau maximal des dépenses réelles de fonctionnement 2019	Niveau maximal des dépenses réelles de fonctionnement 2020
863 728 304 €	874 083 044 €	884 582 160 €	895 197 146 €

Le dépassement de cet objectif entraînera des reprises sur recettes de fonctionnement. Ces pénalités seront égales au montant du dépassement, plafonnées à 2% des recettes réelles de fonctionnement.

IV. Le protocole proposé aux collectivités non signataires du contrat, introduit des retraitements et neutralisations pour le calcul de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement

La proposition de protocole répond pour parties aux revendications des associations d'élus. En effet, « *L'AMF, l'ADF et Régions de France demandaient que les conséquences des mesures décidées unilatéralement par l'Etat sur les dépenses de fonctionnement soient exclues du calcul du taux de progression de ces dépenses. En outre, elles demandaient que les chambres régionales des comptes puissent se constituer en tiers de confiance dans le cadre des négociations Etat-collectivités.*

Au-delà, l'AMF, l'ADF et Régions de France estimaient que ces contrats contrevenaient aux objectifs de politiques publiques qui génèrent de nouvelles dépenses de fonctionnement : contrats de ville par exemple, mobilisation des fonds européens, etc ».

Le protocole ainsi proposé en annexe 2 de ce rapport vise à définir, d'une part, les moyens que la collectivité entend mettre en œuvre pour parvenir à une réelle maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement et, d'autre part, les éléments susceptibles d'affecter la comparaison des dépenses réelles de fonctionnement sur plusieurs exercices ainsi que les éléments à caractère exceptionnel affectant significativement le résultat.

Ce protocole est le résultat d'une négociation préalable entre les services de l'Etat et la Collectivité de Corse, visant à prendre en compte l'ensemble des spécificités de la nouvelle Collectivité pour le calcul et la maîtrise de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement.

En ce qui concerne tout d'abord les moyens à mettre en œuvre, la Collectivité de Corse propose de contenir l'évolution de ses dépenses de fonctionnement en mettant en place les mesures suivantes :

La Collectivité de Corse confirme sa volonté :

- de renforcer son outil d'évaluation des politiques publiques et de contrôle de gestion financier avec pour objectif la mesure de l'adéquation entre les politiques portées et les besoins identifiés sur le territoire et le pilotage des dépenses réelles de fonctionnement. Cet outil permettra d'analyser finement les évolutions et de proposer des actions visant à optimiser l'action de l'institution ;
- de mettre en place des contrats d'objectifs avec l'ensemble de ses agences, offices, de ses satellites et de ses partenaires, visant à la maîtrise de l'évolution des contributions et participations à hauteur du taux notifié par l'arrêté préfectoral, soit 1,2%.

La Collectivité de Corse prévoit en outre dans son organisation la déclinaison de l'évaluation de ses structures internes et externe. La méthodologie d'évaluation étant

en cours de définition, un échange entre les partenaires précisera les modalités de mise en œuvre.

En ce qui concerne ensuite les éléments à caractère exceptionnel faussant la comparaison entre les exercices, il est proposé dans le protocole les mesures suivantes :

- les dépenses induites par la fusion au 1^{er} janvier 2018 de la CTC et des deux départements pourront faire l'objet d'un examen annuel à la demande de la Collectivité de Corse, qui devra fournir un rapport précis et documenté sur lesdites dépenses. Cette proposition vise à intégrer la non prise en compte de la spécificité de la Collectivité de Corse, créée au en 2018 ;
- les parties ont procédé à l'examen des conséquences potentielles induite par les négociations de sortie des emprunts toxiques contractés par l'ancien Conseil départemental di u Cismonte, ainsi que des régularisations d'intérêts consécutives au règlement du contentieux. Compte tenu des montants concernés et des circonstances propres à la Collectivité de Corse, cette indemnité peut être de nature à fausser la comparaison entre les exercices étant donné son caractère exceptionnel et affectant significativement le résultat. Dans ces conditions, les parties conviennent que cette dépense pourra être neutralisée ;
- l'ex Conseil départemental di u Pumonte a accordé des subventions en annuité à des communes et des organismes publics leur permettant des allègements d'emprunts. L'intégralité de l'annuité (capital et intérêts) était imputée lors des exercices précédents en section d'investissement par l'ex Conseil départemental. Or, la part d'intérêt constitue une dépense de fonctionnement. L'inscription en section de fonctionnement des sommes en 2018 correspondant à ces intérêts constitue une modification de l'imputation comptable qui fausse la comparaison 2017 et 2018 en induisant une hausse apparente des dépenses de fonctionnement. Dès lors, le montant de cette imputation pourra être retraité des dépenses réelles de fonctionnement du compte de gestion 2018 ;
- pour les conséquences financières liées aux deux contentieux avec la société Corsica Ferries, actuellement pendants devant la juridiction administrative, les dépenses susceptibles d'intervenir durant la durée fixée par l'arrêté pourraient faire l'objet d'un retraitement sur l'exercice considéré au titre des éléments exceptionnels dès lors que le montant serait de nature à fausser la comparaison et à avoir un impact sur le résultat générant un dépassement de la trajectoire ;
- les dépenses de fonctionnement relatives à la variation des reversements des fonds européens à des tiers par rapport à la base 2017 pourraient être neutralisées. En effet, les fonds européens versés à des tiers ne font que transiter sur les comptes de la collectivité en recettes et en dépenses ;
- seront examinés les annulations des dettes réciproques constatés entre les 3 ex collectivités suite à la fusion, les admissions non-valeur et les créances éteintes ;
- sera pris en compte l'augmentation des dépenses de formation professionnelle liées à la mise en œuvre du Plan Investissement Compétences, et ce, afin que

le mécanisme de contractualisation n'entrave pas la mise en œuvre d'une politique publique de l'Etat ;

- le poids des AIS (soit le rSa, l'APA et la PCH) sera neutralisé pour la part de la hausse des dites allocations supérieures à 2%, sur la base du compte de gestion 2017 ;
- les dépenses 2018 au titre des Mineurs Non Accompagnés seront retraitées dès lors que leur évolution par rapport à 2017 excède le taux d'évolution fixé par l'arrêté, soit 1,2%.

Enfin, la Collectivité de Corse a également obtenu l'inscription au protocole d'une clause de revoyure. Chaque année, lors du vote du budget primitif, les dispositions relatives aux éléments à caractère exceptionnel faussant la comparaison entre les exercices pourront faire l'objet d'une renégociation sur la base d'un rapport d'audit présenté par la collectivité de Corse en fonction :

- de changement de périmètre budgétaire,
- de transfert de compétences et de charges entre collectivités
- de mutualisation
- de survenance d'éléments exceptionnels affectant significativement le résultat

Il vous est donc proposé d'approuver le protocole d'accord Etat/Collectivité, que l'on peut désormais qualifier de contractualisation synallagmatique relative à la maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement de la Collectivité de Corse.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.