

Instruction interministérielle du 23 juillet 2018 relative à la mise en œuvre du VI de l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

NOR : INTB1817451J

Pièce jointe: une proposition d'arrêté type.

Le ministre d'État, ministre de l'intérieur, le ministre de l'action et des comptes publics, la ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, et le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics à Mesdames et Messieurs les préfets de région; Mesdames et Messieurs les préfets de département; Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux et départementaux des finances publiques.

Comme le rappelait la note d'information du 16 mars 2018 relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, le Gouvernement a souhaité adopter une nouvelle approche dans les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, fondée sur la confiance et en rupture avec la baisse unilatérale des dotations. Le Président de la République a ainsi annoncé dès la première réunion de la conférence nationale des territoires, le 17 juillet 2017, la participation des collectivités territoriales à la maîtrise des dépenses publiques. À cette fin, les collectivités représentant la plus grande partie de la dépense locale ont été invitées à conclure un contrat avec les représentants de l'État sur la base du dispositif prévu aux articles 13 et 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

L'article 13 fixe l'objectif national d'évolution maximale des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales et de leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à 1,2 % par an, par rapport à une base 2017. Il prévoit par ailleurs un objectif national d'amélioration du besoin annuel de financement de 2,6 milliards d'euros chaque année sur la période 2018-2022 (soit 13 milliards au total).

L'article 29 prévoit un dispositif contractuel permettant aux collectivités de s'engager sur un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, ainsi que sur un objectif d'amélioration du besoin de financement. Celles dont la capacité de désendettement dépasse un plafond national de référence s'engagent en outre sur une trajectoire d'amélioration de cette dernière.

Il importe néanmoins de s'assurer que les collectivités entrant dans le champ d'application de la contractualisation et n'ayant pas signé de contrat contribuent également à l'amélioration des comptes publics. À cet effet, le VI de l'article 29 de la loi prévoit que « le représentant de l'État leur notifie un niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement » évoluant comme l'objectif national fixé à l'article 13 de la loi, après application éventuelle de facteurs de modulation de cet objectif.

Les préfets sont chargés de prendre et de notifier ces arrêtés aux collectivités et groupements concernés. Cet arrêté encadre l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement sur trois exercices budgétaires, 2018, 2019 et 2020. Les préfets et les directeurs régionaux et départementaux des finances publiques seront par ailleurs chargés de la mise en œuvre et du suivi de ces arrêtés.

La présente instruction vous apporte des précisions quant à la mise en œuvre de ces dispositions et au calendrier à respecter en la matière. Elle a vocation à vous préciser les dispositions applicables aux collectivités n'ayant pas signé de contrats, en tant que ces dispositions diffèrent de celles applicables aux collectivités ayant effectivement signé un contrat. Sur les aspects communs aux deux situations, il convient de se référer à la circulaire du 16 mars 2018.

1. Champ d'application des arrêtés de notification

Pour être potentiellement concerné par la notification d'un niveau maximal annuel d'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement (DRF), la collectivité ou le groupement doit en premier lieu relever d'une des catégories énumérées aux des deux premiers alinéas du I de l'article 29 de la loi de programmation.

Il s'agit :

- des régions ainsi que des collectivités de Corse, de Martinique et de Guyane;
- des départements et de la métropole de Lyon;
- des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont les dépenses réelles de fonctionnement issues du compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2016 sont supérieures à 60 millions d'euros, selon les modalités de calcul prévues au I de l'article 1^{er} du décret n° 2018-309 du 27 avril 2018 pris pour l'application des articles 13 et 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation pour les finances publiques pour les années 2018 à 2022.

En revanche, les communes ou groupements qui auraient manifesté leur intérêt pour contractualiser à titre volontaire au titre du 3^e alinéa du I de l'article 29 de la loi de programmation et avec lesquelles la démarche n'aurait pas, pour une raison ou une autre, pu aboutir à la signature d'un contrat ne peuvent faire l'objet d'un arrêté préfectoral.

Les collectivités et groupements feront l'objet d'un arrêté préfectoral s'ils n'ont pas signé avec les préfets, après approbation de leur organe délibérant, de contrat de maîtrise de la dépense publique le 30 juin 2018 au plus tard. La raison de non-signature du contrat (délibération trop tardive de l'organe délibérant, impossibilité de parvenir à un accord sur le taux d'évolution des DRF ou sur certaines formulations du projet de contrat...) est, à cet égard, indifférente. Il vous est rappelé que la date butoir du 30 juin 2018 revêt un caractère impératif : aucun contrat ne pourra valablement être signé après celle-ci.

La prise d'un arrêté n'est pas une faculté mais bien une obligation qui incombe aux préfets dès lors que la collectivité ou le groupement remplit les conditions évoquées ci-dessus.

2. Contenu de l'arrêté préfectoral

a) L'arrêté prévoit un « niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement » pour 2018, 2019 et 2020.

Comme le prévoit le VI de l'article 29 de la loi de programmation, le niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement évolue comme l'indice mentionné au III de l'article 13, donc selon un taux de croissance annuel de 1,2 % au niveau national, appliqué à la base des dépenses réelles de fonctionnement de 2017. Le taux d'évolution individuel qui sera fixé dans l'arrêté, après application s'il y a lieu des critères de modulation, est également calculé sur la base des dépenses constatées en 2017. Les collectivités concernées sont en effet éligibles, dans les mêmes conditions que les collectivités contractantes, aux facteurs de modulation prévus au IV de l'article 29. Les développements sur l'éligibilité à ces facteurs figurant dans la circulaire du 16 mars 2018 sont donc applicables ici également.

Dans le cas où les DRF 2017 d'une collectivité s'élèveraient à 100 M€, l'application du taux de 1,2 % donnerait la trajectoire suivante :

	BASE 2017	2018	2019	2020
Montant des DRF	100 M€	101,20 M€	102,41 M€	103,64 M€

Cette collectivité respecte donc l'objectif fixé dans l'arrêté si elle réalise au plus 101,20 M€ de dépenses en 2018, au plus 102,41 M€ de dépenses en 2019 et au plus 103,64 M€ de dépenses en 2020. Ces plafonds valent pour les trois années de l'arrêté. Ainsi, si les dépenses exécutées une année sont supérieures ou inférieures au maximum fixé dans l'arrêté, le plafond applicable l'année d'après n'est pas recalculé.

Les arrêtés mentionneront donc le taux (unique) d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement retenu, ainsi que, pour chacune des trois années concernées, le montant annuel maximal des DRF qui en découle.

En revanche, les arrêtés ne feront pas mention des objectifs d'amélioration du besoin de financement, ni, le cas échéant, de la trajectoire d'amélioration de la capacité de désendettement qui auraient dû figurer au contrat si celui-ci avait été signé.

b) Il vous est demandé de motiver l'arrêté avec les éléments justifiant l'inclusion de la collectivité dans le champ de l'article 29, ainsi que les éléments justifiant le taux d'évolution des DRF retenu.

Les arrêtés de notification doivent permettre aux collectivités de comprendre les raisons pour lesquelles il a été considéré qu'elles entraient bien dans le champ du I de l'article 29 de la loi de programmation et pour lesquelles le taux d'évolution de leurs DRF retenu a été choisi, après application, ou non, des critères de modulation.

Dès lors, l'arrêté du préfet citera, pour les communes et EPCI, le montant (nécessairement supérieur à 60 millions d'euros) de leurs DRF 2016.

Il rappellera ensuite, pour chacun des facteurs de modulation à la hausse comme à la baisse, les données propres à la collectivité et en déduira leur éligibilité ou leur absence d'éligibilité à chacun d'eux.

Deux situations doivent ensuite être distinguées :

a) Si la collectivité n'est éligible à aucun facteur de modulation

Si le préfet constate que la collectivité n'est éligible à aucun facteur de modulation, il en déduit, sans qu'il soit nécessaire d'avancer d'explications supplémentaires, l'application automatique du taux d'évolution fixé à l'article 13 de la loi de programmation, c'est-à-dire 1,2 %. C'est sur la base de ce taux que le niveau maximal d'évolution des DRF de la collectivité sera arrêté.

b) Si la collectivité est éligible à au moins un facteur de modulation

Les collectivités non signataires sont éligibles, dans les mêmes conditions que les collectivités contractantes, aux facteurs de modulation prévus au IV de l'article 29. Dès lors, comme dans le cas des contrats, le taux d'évolution des DRF peut être modulé à la hausse ou à la baisse en fonction des caractéristiques propres de la collectivité ou de l'EPCI. En fonction de chacun des trois critères détaillés dans la partie 2.B. de la circulaire du 16 mars 2018, le taux peut être modulé au plus de 0,15 points par critère à la hausse ou à la baisse. Ce chiffre constitue un maximum. Quand une collectivité est éligible à un facteur de modulation à la hausse ou à la baisse, il est possible d'y recourir en fixant une modulation comprise entre 0 et 0,15 points. Il est par exemple possible d'inscrire une modulation de

0,05 points. Si tel est le cas, il est également possible de retenir à la fois des facteurs à la hausse et à la baisse. Au total, l'application des critères fixés par la loi conduit à ce que l'objectif maximal d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement fixé à une collectivité par l'arrêté est nécessairement compris entre 0,75 % et 1,65 %.

Le choix d'appliquer ou non les facteurs de modulation et le choix du quantum sont donc des facultés. Ces choix ne résultent pas, ici, de la négociation menée avec la collectivité. Il revient donc au préfet de décider du taux, pour chaque facteur de modulation auquel la collectivité est éligible, qu'il lui paraît le plus pertinent de retenir dans le cas de la collectivité, en fonction des caractéristiques propres de cette dernière.

La collectivité ou le groupement devra être informé des raisons qui ont amené le préfet à faire son choix dans le sens retenu. Ces éléments d'explication, fondés sur l'appréciation de la situation de la collectivité ou du groupement, devront donc également figurer dans l'arrêté préfectoral.

3. Calendrier

Le constat de non-signature d'un contrat de maîtrise de la dépense publique ne pourra, en tout état de cause, être effectué avant le 1^{er} juillet 2018, lendemain de la fin du premier semestre de l'année 2018.

Il appartiendra au préfet concerné, dès ce constat effectué, d'élaborer un projet d'arrêté portant notification du niveau maximal d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, selon les indications du 2 de la présente note. Les préfets pourront utiliser, pour modèle, l'arrêté-type figurant en annexe, en l'adaptant à la situation de la collectivité ou du groupement concerné.

Le préfet enverra au maire ou au président de l'exécutif, dans les plus brefs délais, une lettre recommandée avec accusé de réception, en joignant à l'envoi le projet d'arrêté qu'il envisage, à cette date, de prendre. Celui-ci comportera donc les éléments d'explication justifiant le choix d'un taux d'évolution donné.

Cette lettre invitera la collectivité ou le groupement à formuler d'éventuelles observations quant à ce projet d'arrêté. Le préfet proposera également à la collectivité un entretien avec lui pour présenter ses observations et échanger sur ce projet d'arrêté.

Le délai imparti à la collectivité ou au groupement doit être raisonnable, par exemple un mois.

Cette procédure doit nécessairement être suivie, que la collectivité soit éligible à un critère de modulation ou non. Le directeur régional ou départemental des finances publiques sera également, pour information, destinataire d'une copie de cet envoi.

À l'issue du délai imparti et après, le cas échéant, prise en compte des observations de la collectivité, le préfet lui notifiera l'arrêté dans les meilleurs délais.

Une transmission de cette notification sera faite sous format électronique à la préfecture de région, ainsi qu'à la DGCL et à la DGFIP.

Le suivi de l'application de l'arrêté doit être, autant que possible, organisé dans les mêmes conditions que pour les signataires. Les préfets proposeront donc des rencontres régulières avec les collectivités concernées pour mettre ce suivi en œuvre.

Comme le rappelle la circulaire du 16 mars 2018, la procédure à suivre lors de l'examen annuel des résultats sera organisée selon les mêmes modalités que pour les collectivités signataires : conformément au troisième alinéa du V de l'article 29 auquel le VI renvoie, vous tiendrez compte des « éléments susceptibles d'affecter la comparaison des dépenses réelles de fonctionnement sur plusieurs exercices, notamment les changements de périmètre et les transferts de charges entre collectivité et établissement à fiscalité propre ou la surveillance d'éléments exceptionnels affectant significativement le résultat » ; conformément aux alinéas suivants du même V, vous mettrez la collectivité en mesure de faire valoir ses observations avant de décider d'une reprise éventuelle. En revanche et conformément au VI, en cas de dépassement de la cible, le taux de reprise financière sera égal à 100 % de l'écart entre les dépenses exécutées et le plafond notifié dans la limite de 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal au lieu de 75 % dans la même limite pour les collectivités signataires.

Fait le 23 juillet 2018.

*Le ministre d'État,
ministre de l'intérieur,*
GÉRARD COLLOMB

*Le ministre de l'action
et des comptes publics,*
GÉRALD DARMANIN

*La ministre auprès du ministre d'État,
ministre de l'intérieur,*
JACQUELINE GOURAULT

*Le secrétaire d'État
auprès du ministre de l'action
et des comptes publics,*
OLIVIER DUSSOPT

ANNEXE

MODÈLE D'ARRÊTÉ

Arrêté du XX 2018 portant notification du niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement applicable à la collectivité/EPCI de XX de 2018 à 2020 en application du VI de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

Le préfet de ...,

Vu le code de justice administrative, notamment son article R.421-5 ;

Vu la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, notamment ses articles 13 et 29 ;

Vu le décret n° 2018-309 du 27 avril 2018 pris pour l'application des articles 13 et 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation pour les finances publiques pour les années 2018 à 2022 ;

[*Pour les communes et EPCI*] Considérant que les dépenses réelles de fonctionnement constatées, en application de l'article 1^{er} du décret du 27 avril 2018 susvisé, dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2016 de XX s'élevaient à ... euros et que, par suite, elle entre dans le champ du deuxième alinéa du I de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 susvisée ; / [*Pour les régions et départements*] Considérant que XX entre dans le champ du premier alinéa du I de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 susvisée ;

Considérant que le maire/président de XX, notamment par courrier en date du ... 2018, a été invité à négocier avec les services de l'État en vue de la conclusion d'un contrat prévu au I de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 susvisée ;

[*Le cas échéant*] Considérant que par courrier/délibération en date du ..., XX a manifesté son refus de signer le contrat prévu au I de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 susvisée ;

Considérant que, à la date du 30 juin 2018, le contrat prévu au I de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 susvisée n'avait pas été conclu dans les conditions prévues au II du même article ;

Considérant que, dans ces conditions, il y a lieu de faire application des dispositions du VI de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 susvisée ;

Considérant que le niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement de XX doit évoluer comme l'indice mentionné au III de l'article 13 de la loi 22 janvier 2018 susvisée et que ce taux annuel de 1,2 % peut être modulé en fonction des critères prévus au IV de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 susvisée ;

Applicabilité des critères de modulation

Considérant que les données relatives à XX et aux moyennes de référence utilisées pour la détermination de l'éligibilité aux critères de modulation prévus au IV de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 susvisée, établies selon les modalités prévues par le même article 29 et par le décret du 27 avril 2018 susvisé, figurent en annexe du présent arrêté ;

Considérant que la population de XX a connu, entre le 1^{er} janvier 2013 et le 1^{er} janvier 2018, une évolution annuelle de population de ... %, que la moyenne nationale pour la même période est de ... %, que dès lors XX a/n'a pas connu une évolution annuelle de sa population supérieure/inférieure d'au moins 0,75 points à la moyenne nationale et que, de ce fait, XX est/n'est pas éligible au facteur de modulation d'au plus 0,15 points à la hausse/à la baisse du taux d'évolution maximale de ses dépenses réelles de fonctionnement ;

Considérant que, au niveau de XX, 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^{er} du titre II du livre IV du code de l'urbanisme, entre 2014 et 2016 est de ... , que le nombre total de logements au 1^{er} janvier 2014, au sens du décret pris pour l'application de l'article L.2334-17 du code général des collectivités territoriales, était de ..., que, dès lors, le nombre de logements autorisés entre 2014 et 2016 dépasse/ne dépasse pas 2,5 % du nombre total de logements au 1^{er} janvier 2014 et que, de ce fait, XX est/n'est pas éligible au facteur de modulation d'au plus 0,15 points à la hausse/à la baisse du taux d'évolution maximale de ses dépenses réelles de fonctionnement ;

Considérant que le revenu moyen par habitant de XX est de ... €, que le revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités est de ... €, que, dès lors, le revenu moyen par habitant de A est/n'est pas supérieur de plus de 15 %/ inférieur de plus de 20 % au revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités et que, de ce fait, A est/n'est pas éligible au facteur de modulation d'au plus 0,15 points à la hausse/à la baisse du taux d'évolution maximale de ses dépenses réelles de fonctionnement ;

[*Pour les communes et EPCI*] Considérant que la proportion de la population de XX résidant en quartiers prioritaires de la politique de la ville est de ... %, que, dès lors, cette proportion est/n'est pas supérieure à 25 % et que, de ce fait, XX est/n'est pas éligible au facteur de modulation d'au plus 0,15 points à la hausse du taux d'évolution maximale de ses dépenses réelles de fonctionnement ;

Considérant que les dépenses réelles de fonctionnement de XX ont [*Pour les départements, après les retraitements prévus au huitième alinéa du I de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 susvisée à hauteur de ... €,*] connu une évolution de ... % entre 2014 et 2016, que la moyenne d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des régions / des départements, après les retraitements prévus au même I, / des communes / des EPCI était de ... % entre 2014 et 2016, que, dès lors, les dépenses réelles de fonctionnement de XX ont/n'ont pas connu, entre 2014 et 2016, une évolution supérieure/inférieure d'au moins 1,5 point à l'évolution moyenne constatée pour les régions / les départements / les communes / les EPCI entre 2014 et 2016 et que, de ce fait, XX est/n'est pas éligible au facteur de modulation d'au plus 0,15 points à la hausse/à la baisse du taux d'évolution maximale de ses dépenses réelles de fonctionnement ;

Conséquences sur le taux d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement

[*Pour les collectivités et groupements n'étant éligibles à aucun facteur de modulation*] Considérant qu'il résulte de ce qui précède que A n'est éligible à aucun des critères de modulation prévus au IV de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 susvisée et qu'il y a dès lors lieu, en application du VI de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 susvisée, de prévoir que le taux annuel d'évolution maximale de ses dépenses réelles de fonctionnement sera fixé à 1,2 %, niveau de l'indice mentionné au III de l'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 susvisée ;

[*Pour les collectivités et groupements étant éligibles à au moins un facteur de modulation*] Considérant qu'il résulte de ce qui précède que A est éligible à X des critères de modulation à la hausse et à X des critères de modulation à la baisse prévus au IV de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 et que le taux d'évolution maximale de ses dépenses réelles de fonctionnement peut, dès lors, être compris entre [...] % et [...] % par an ;

[*Pour les collectivités et groupements étant éligibles à au moins un facteur de modulation*] Considérant les éléments suivants :

[*Exposer les éléments de motivation du taux retenu*] ;

[*Pour les collectivités et groupements étant éligibles à au moins un facteur de modulation*]

Considérant qu'il convient donc de fixer le taux d'évolution maximale des dépenses réelles de fonctionnement de XX à ... % par an, après avoir retenu, pour le facteur de modulation lié à ..., le taux de modulation à la hausse/baisse de ... % [*Inscrire cette mention pour chacun des facteurs de modulation auquel la collectivité est éligible*] ;

Considérant que, par courrier en date du ... 2018, XX a été invitée à produire, dans un délai de ..., ses observations préalables à la signature du présent arrêté,

Arrête:

Article 1^{er}

Le niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) de XX, est, sur le fondement d'une évolution de ... % par an, fixé ainsi qu'il suit :

DRF 2017	NIVEAU MAXIMAL des DRF 2018 (y)	NIVEAU MAXIMAL des DRF 2019 (w)	NIVEAU MAXIMAL des DRF 2020
x	$x + (x \cdot \text{taux retenu})$	$y + (y \cdot \text{taux retenu})$	$w + (w \cdot \text{taux retenu})$

Article 2

Conformément à l'article R. 421-5 du code de justice administrative, le présent arrêté peut faire l'objet d'un recours contentieux devant le tribunal administratif de ... dans un délai de deux mois courant à compter de sa notification.

Article 3

Le secrétaire général de la préfecture, [Le cas échéant :, le sous-préfet de ...,] et le directeur départemental/régional des finances publiques sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté qui sera notifié à XX.

Le préfet de ...

ANNEXE

Les données relatives aux années 2014 à 2017 dans les tableaux ci-dessous sont calculées conformément aux modalités et périmètres retenus par l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 et du décret du 27 avril 2018 susvisés.

Évolution de la population

ÉVOLUTION ANNUELLE de la population	2013	2018	ÉVOLUTION MOYENNE ANNUELLE 2013-2018
Population de la collectivité en nombre d'habitants			
Évolution nationale			

Construction de logements

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS autorisés	2014	2015	2016	MOYENNE ANNUELLE sur la période
Nombre de logements autorisés				
Nombre de logements total en 2014				

Revenu et population résidant en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV)

DONNÉE	DERNIÈRES DONNÉES CONNUES (préciser la date)
Revenu moyen par habitant (€ par hab.) COLLECTIVITÉ/EPCI	
Revenu moyen par habitant (€ par hab.) NATIONAL	
[Pour les communes et EPCI] Proportion de population résidant en QPV (en %) COLLECTIVITÉ/EPCI	

Dépenses réelles de fonctionnement

TRAJECTOIRE RÉTROSPECTIVE des dépenses réelles de fonctionnement	2014	2016	2017	ÉVOLUTION MOYENNE annuelle 2014/2016 (%)
Dépenses réelles de fonctionnement (k€)				
[Pour les départements] Dépenses exposées au titre des AIS				