

14) L'objectif d'évolution de la dépense publique locale

La loi du 29 décembre 2014 de [programmation des finances publiques](#) pour les années 2014 à 2019 a institué un « *objectif d'évolution de la dépense publique locale* » (ODEDEL). Il est exprimé sous la forme d'un taux de croissance en valeur, à périmètre constant, pour chacune des années de la période de programmation. Cette fiche présente d'abord les justifications de ce dispositif, sa nature et sa portée juridique ainsi que les objectifs et les résultats pour les années 2014 à 2017. La [loi de programmation pour la période 2018-2022](#) modifie assez profondément la nature de cet objectif et les moyens d'y parvenir, comme le montre la deuxième partie de cette fiche.

Des fiches distinctes présentent les [comptes des collectivités territoriales](#) ainsi que le [niveau et l'évolution de leurs dépenses](#).

A) L'ODEDEL de la loi de programmation de 2014

1) [Les justifications de l'ODEDEL](#)

Les engagements relatifs aux finances publiques pris par la France vis-à-vis de ses partenaires européens dans le cadre du « [pacte de stabilité et de croissance](#) » couvrent l'ensemble des « *administrations publiques* » au sens des comptes nationaux, y compris donc les administrations publiques locales (APUL). Celles-ci regroupent les collectivités territoriales, les groupements de communes à fiscalité propre et les « *organismes divers d'administration locale* » (ODAL)¹.

Une directive européenne du 8 novembre 2011 prévoit ainsi que « les Etats membres mettent en place des mécanismes appropriés de coordination entre les sous-secteurs des administrations publiques afin d'assurer l'intégration complète et cohérente de tous ces sous-secteurs dans la programmation budgétaire, dans l'élaboration de règles budgétaires chiffrées spécifiques au pays, ainsi que dans l'établissement des prévisions budgétaires et dans la mise en place de la programmation pluriannuelle ».

Pour assurer cette coordination, l'Etat ne pouvait agir avant 2014 que sur les ressources des collectivités locales, à travers les dotations qu'il leur verse et les impôts et taxes qu'il leur affecte. Ces instruments peuvent être insuffisants dans la mesure où les collectivités locales peuvent toujours financer leurs dépenses, malgré une baisse des ressources attribuées par

¹ Ces derniers sont constitués des établissements publics locaux tels que les centres communaux d'action sociale, les services départementaux d'incendie et de secours, les collèges et les lycées, ainsi que de certains établissements publics nationaux dont l'activité s'exerce sur une partie du territoire (parcs nationaux, chambres consulaires, agences de l'eau, etc.).

l'Etat, en relevant les taux des impôts locaux ou en s'endettant. La « *règle d'or* » budgétaire qui s'applique aux collectivités locales leur impose de couvrir leurs dépenses de fonctionnement par des recettes de fonctionnement mais ne leur interdit pas d'emprunter pour financer leurs dépenses d'investissement et de contribuer ainsi au déficit et à la dette publics au sens des comptes nationaux.

Il est donc apparu nécessaire de donner à l'Etat une capacité d'intervention sur l'évolution des dépenses locales, ce qui n'est pas incompatible avec l'autonomie que leur reconnaît la Constitution. En effet, l'article 72 de la Constitution prévoit que « les collectivités territoriales s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi ». Celle-ci peut donc fixer des orientations relatives aux dépenses des collectivités locales.

Dans son rapport de juin 2014 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour des comptes soulignait qu'il était nécessaire de faire partager l'effort de maîtrise des dépenses publiques par l'ensemble des administrations publiques et proposait que les lois de programmation des finances publiques comprennent un objectif global d'évolution des dépenses des administrations publiques, qui alors n'existait pas, décliné en objectifs d'évolution des dépenses pour chaque catégorie d'administrations (Etat, autres administrations publiques centrales, administrations publiques locales et sociales).

2) La nature et la portée de l'ODEDEL

La loi de programmation de décembre 2014 (article 7) fixe, pour chacune des années 2014 à 2017, un objectif d'évolution en valeur de la dépense des administrations publiques décliné en trois sous-objectifs concernant respectivement les administrations publiques centrales, locales et sociales. Il s'agit des dépenses mesurées par la comptabilité nationale.

L'article 11 fixe l'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL), sur un périmètre (les seules collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre au lieu des APUL) différent de celui de l'article 7, en faisant référence à la comptabilité générale des collectivités et non à la comptabilité nationale. Il vise en pratique les comptes des collectivités et de leurs groupements agrégés par la direction générale des finances publiques et présentés dans le rapport annuel de l'observatoire des finances locales. La dépense locale est mesurée hors remboursements d'emprunts.

La loi de programmation fixe les mêmes taux de croissance des dépenses aux articles 7, pour les APUL en comptabilité nationale, et 11, pour les collectivités en comptabilité générale, bien que les facteurs potentiels d'écart entre ces deux taux de croissance soient nombreux, tenant à la fois à leur périmètre et aux méthodes comptables appliquées, et difficilement prévisibles. En pratique, l'écart constaté reste néanmoins en général relativement faible.

Cet ODEDEL ne constitue pas une « règle budgétaire chiffrée » au sens de la directive du 8 novembre 2011, ce qui supposerait au moins la mise en place d'outils de pilotage en cours d'année comme c'est le cas pour « [l'objectif national de dépenses d'assurance maladie](#) » (ONDAM). Il s'agit d'un objectif purement indicatif.

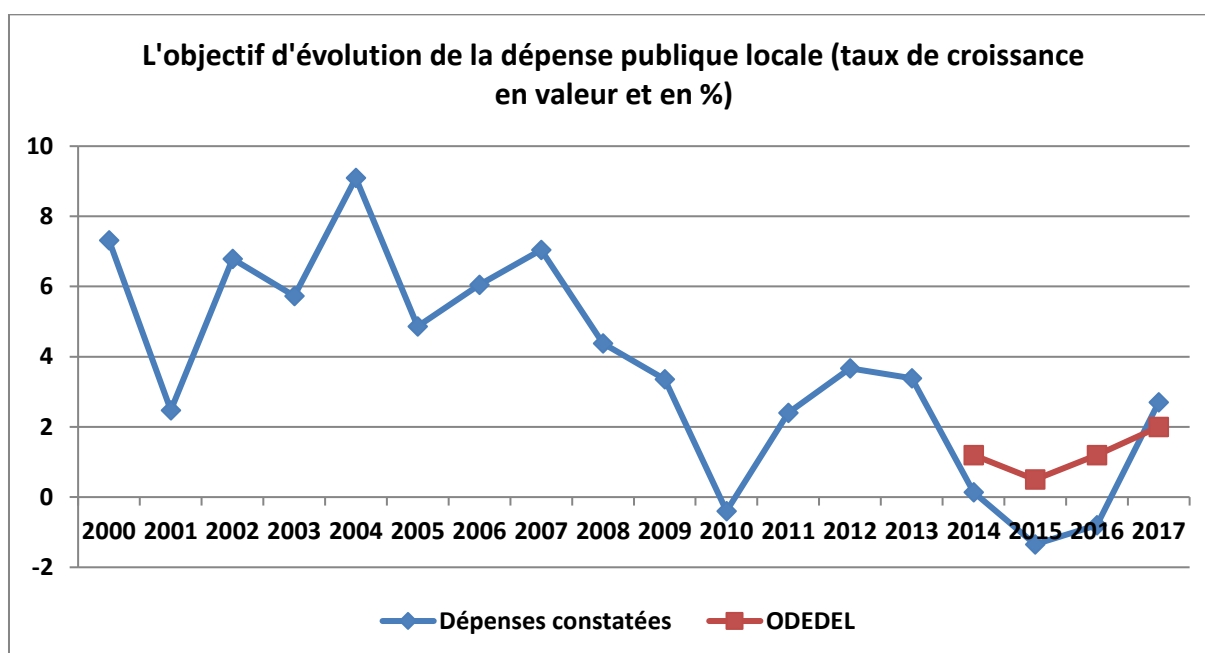
3) Les objectifs et les résultats pour les années 2014 à 2017

L'objectif d'évolution de la dépense publique locale fixé à l'article 11 de la loi de programmation est identique à l'objectif d'évolution des dépenses des administrations

publiques locales fixé à l'article 7 : 1,2 % en valeur en 2014 puis 0,5 % en 2015, 1,9 % en 2016 et 2,0 % en 2017.

Comme le montre le graphique ci-dessous, ces objectifs traduisent une forte inflexion des dépenses locales par rapport à la tendance des années antérieures, il est vrai marquée par d'importants transferts de compétences de l'Etat à la fin des années 2000.

L'ODEDEL comporte également un objectif d'évolution des seules dépenses de fonctionnement : 2,8 % en valeur en 2014, puis 2,0 % en 2015, 2,2 % en 2016 et 1,9 % en 2017. L'écart entre les deux séries de taux de croissance correspond à l'évolution prévue des investissements des collectivités territoriales. Celle-ci a été négative en 2014 et 2015, conformément au « cycle électoral de l'investissement local » au cours duquel les dépenses d'investissements sont réduites l'année d'une élection municipale et l'année suivante.



Source : Insee pour les dépenses constatées ; loi de programmation de 2014 pour l'ODEDEL.

L'ODEDEL a été respecté dans les années 2014-2016, sous la pression de la baisse des dotations de l'Etat (11 Md€ entre 2013 et 2017), comme l'a montré la Cour des comptes dans son [rapport de septembre 2018](#) sur les finances locales. Dans un premier temps, ce sont les dépenses d'investissement qui ont diminué mais, dans un deuxième temps, les dépenses de fonctionnement ont enregistré une forte inflexion. Elles ont même diminué en valeur en 2016 (- 0,1 %), en lien notamment avec, pour la première fois, une baisse des effectifs de la fonction publique territoriale.

En 2017, la croissance des dépenses des collectivités locales et de leurs groupements (2,7 %) a été supérieure à l'ODEDEL (2,0 %). En effet, la baisse des transferts financiers de l'Etat a été moins importante et celui-ci a pris des mesures salariales (hausse du point de la fonction publique, réforme des grilles salariales) qui ont contribué à une nette hausse de la masse salariale. En outre, les investissements sont nettement repartis à la hausse.

B) L'objectif d'évolution de la loi de programmation de 2018

1) Le dispositif de contractualisation

L'article 8 de la loi de programmation du 22 janvier 2018 pour les années 2018 à 2022 fixe un objectif de croissance des dépenses publiques en volume pour chacune de ces années qui est décomposé en trois sous-objectifs correspondant aux trois sous-catégories d'administrations publiques. Pour les APUL, il est de 0,2 % en 2018, de 0,9 % en 2019, de - 0,4 % en 2020, de - 1,6 % en 2021 et de - 0,6 % en 2022. Les variations d'une année à l'autre sont supposées refléter celles de l'investissement public local.

L'article 13 fixe un « objectif national d'évolution des dépenses réelles² de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propres ». Il est de 1,2 % par an, chacune des années de la période 2018-2022, en valeur et à périmètre constant³.

L'article 29 prévoit la conclusion de contrats entre le représentant de l'Etat et les régions, les collectivités territoriales de Corse et d'Outre-mer, les départements, la métropole de Lyon ainsi que les communes et les EPCI à fiscalité propre dont les dépenses réelles de fonctionnement ont été supérieures à 60 M€ en 2016. Les autres collectivités territoriales peuvent demander à signer ces contrats.

Ceux-ci ont pour objet de déterminer des objectifs d'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement et de leur besoin de financement sur la période 2018-2020⁴. Les objectifs de dépense sont fixés en prenant pour référence le taux annuel de 1,2 % prévu à l'article 13 et en le modulant à la hausse ou à la baisse pour tenir compte de la croissance de la population de la collectivité, de son revenu moyen ou encore de la croissance de ses dépenses réelles de fonctionnement sur la période 2014-2016. Pour chacun de ces trois critères, le taux de référence de 1,2 % peut être majoré ou minoré de 0,15 point au maximum.

L'écart entre les dépenses comptabilisées et l'objectif est constaté pour chaque exercice à partir de 2018. S'il est positif, une « reprise financière » représentant 75 % de cet écart est appliquée sur les dotations de l'Etat à l'issue d'une procédure d'examen contradictoire entre le préfet et la collectivité.

Si une collectivité ne signe pas le contrat, le préfet lui notifie un objectif de dépenses déterminés comme pour celles qui l'ont signé mais, en cas d'écart par rapport à cet objectif, la reprise financière correspond à 100 % de cet écart.

Le montant de ces reprises ne peut pas excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement de la collectivité.

Si les objectifs de dépenses fixés dans les contrats sont respectés, le préfet peut accorder aux communes et EPCI signataires d'un contrat une majoration du taux de subvention de certains investissements.

² C'est-à-dire hors dotations aux provisions et amortissements et hors dépenses dites d'ordre.

³ Cet objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement est complété par un objectif, purement indicatif, de réduction annuelle du besoin de financement des collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre.

⁴ Ils déterminent aussi une trajectoire d'amélioration de la « capacité de désendettement » (rapport entre l'encours de la dette et l'épargne brute) pour les collectivités dont la capacité de désendettement est supérieure à des plafonds de référence fixés par ce même article 29.

2) Les résultats en 2018 et 2019

Les négociations entre les représentants de l'Etat et les collectivités concernées par la contractualisation ont permis d'aboutir, avant le 30 juin 2018, à la signature de 229 contrats soit 71% des 322 collectivités concernées. Par ailleurs, 17 collectivités ont signé un contrat de façon volontaire avec l'État.

Cette concertation, associée à une régulation du dispositif au niveau régional, a par ailleurs permis de respecter un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de +1,2 % au plan national tout en laissant des marges de manœuvre aux préfets afin d'accorder le cas échéant des modulations individuelles dans les limites fixées par la loi.

Selon le [rapport de la Cour des comptes](#) de juillet 2020 sur la situation des finances publiques locales, les dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre ont augmenté de 0,5 % en 2018 et de 1,4 % en 2019. L'augmentation cumulée sur 2018-2019, soit 1,9 %, est donc inférieure à l'ODEDEL cumulé, soit 2,4 %.

Selon le [rapport du gouvernement](#) préalable au débat d'orientation budgétaire de juillet 2020, la croissance des dépenses réelles de fonctionnement des 321 collectivités concernées par la démarche de contractualisation (deux d'entre elles ont fusionné) s'est élevée à 0,3 % en 2018 et à 0,8 % en 2019.

En comptabilité nationale, les dépenses de fonctionnement des APUL ont augmenté de 0,8 % en 2018 et de 1,9 % en 2019, soit un peu plus que 1,2 % en moyenne sur ces deux années.

La loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie du covid-19 a entraîné la suspension en 2020 des reprises financières pour les collectivités ne respectant pas l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement.