université de BORDEAUX

THÈSE PRÉSENTÉE
POUR OBTENIR LE GRADE DE

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

ÉCOLE DOCTORALE DE DROIT (ED 41)
SPÉCIALITÉ : DROIT PUBLIC

Par **Matthieu ROUVEYRE**

CONTRIBUTION À UNE REDÉFINITION DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Sous la direction de : **Alain PARIENTE**
Maître de conférences HDR, Université de Bordeaux

Soutenue le 20 mai 2022

Membres du jury :

Madame **Antoinette HASTINGS**,
Professeure à l'Université de Nantes, *rapporteure*

Monsieur **Xavier CABANNES**,
Professeur à l'Université Paris Cité, *rapporteur*

Madame **Aude ROUYÈRE**,
Professeure à l'Université de Bordeaux, *examinatrice*

Monsieur **Etienne DOUAT**,
Professeur à l'Université de Montpellier, *examinateur*

Monsieur **Alain PARIENTE**,
Maître de conférences HDR à l'Université de Bordeaux, *directeur de thèse*

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

À mon père

Remerciements

Je tiens à exprimer ma profonde gratitude à mon directeur de thèse, Monsieur Alain Pariente, pour sa patience, son soutien, sa disponibilité et sa confiance durant toutes les années nécessaires à la préparation de cette thèse.

Je remercie affectueusement Pierre, Gérald, Florence, Marianne, Quentin, Florent, Jean-Luc, Clara, Delphine, Naïma et Jean-Christophe pour leurs encouragements précieux et régulièrement renouvelés.

Sommaire

Sommaire v
Glossaire vii
Introduction 1

Partie I Les impasses d'une autonomie financière des collectivités territoriales fondée sur la nature de leurs ressources 31

Titre I Les causes d'une autonomie financière mal fondée 35
Chapitre 1 L'abandon d'un principe essentiel : la libre disposition des ressources 39
Chapitre 2 La consécration d'un critère inutile : les ressources propres 121

Titre II Les conséquences d'une autonomie financière mal fondée 199
Chapitre 1 Une liberté d'agir atteinte dans sa dimension juridique 203
Chapitre 2 Une liberté d'agir atteinte dans sa dimension matérielle 287

Partie II Les perspectives d'une autonomie financière des collectivités territoriales fondée sur la nature de leurs dépenses 361

Titre I Une autonomie financière qui se déduit : les limites supérieures 365
Chapitre 1 La dimension juridique des limites supérieures de cette nouvelle autonomie financière 369
Chapitre 2 La dimension matérielle des limites supérieures de cette nouvelle autonomie 417

Titre II Une autonomie financière qui se protège : les limites inférieures 509
Chapitre 1 La protection matérielle de cette nouvelle autonomie 513
Chapitre 2 La protection juridique de cette nouvelle autonomie 583
Conclusion générale 641
Bibliographie 647
Index 699
Index des auteurs 701
Table des matières 709

Glossaire

AC Attributions de compensation.

ACNE Attributions de compensation pour nuisances environnementales.

ADEME Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

ADF Assemblée des départements de France.

AIS Allocation individuelle de solidarité.

AJDA Actualité juridique droit administratif.

al. alinéa.

AMF Association des maires de France.

AN Assemblée Nationale.

ANC Autorité des normes comptable.

APA Allocation personnalisée d'autonomie.

APUL Administrations publiques locales.

ARF Association des régions de France.

art. article.

ASB Accounting Standards Board.

BBZ Budget base zéro.

BJCL Bulletin juridique des collectivités locales.

c/ contre.

CAA Cour administrative d'appel.

CAC Comptabilité d'analyse des coûts.

CADA Commission d'accès aux documents administratifs.

Cah. Cahiers.

CCE Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics.

CCEC Commission consultative d'évaluation des charges.

CCEN Conseil national d'évaluation des normes.

CDBF Cour de discipline budgétaire et financière.

CE Conseil d'État.

CEDH Cour Européenne des Droits de l'Homme.

CFDT Confédération française démocratique du travail.

CFL Comité des finances locales.

CFU Compte financier unique.

CGCT Code général des collectivités territoriales.

chap. chapitre.

CIAP Comité interministériel d'audit des programmes.

CIF Cœfficient d'intégration fiscale.

Circ. Min. Circulaire Ministérielle.

CJCE Cour de justice des Communautés

européennes.

CJF Code des juridictions financières.

CNC Conseil national de la comptabilité.

CNE Conseil national de l'évaluation.

CNFPT Assemblée des départements de France.

CNoCP Conseil de normalisation des comptes publics.

CNT Conférence nationale des territoires.

cons. considérant.

Cons. Const. Conseil Constitutionnel.

CPER Contrat de plan État-Région.

CRC Chambre régionale des comptes.

CRTC Chambres régionales et territoriales des comptes.

CVAE Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

DCRTP Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle.

DDE Direction départementale de l'équipement.

DDHC Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

DFM Dotation de fonctionnement minimale.

DGCL Direction générale des collectivités locales.

DGD Dotation générale de décentralisation.

DGF Dotation globale de fonctionnement.

DGFIP Direction générale des Finances publiques.

dir. sous la direction de.

DMTO Droits de mutation à titre onéreux.

DNP Dotation nationale de péréquation.

DPEL Dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

DPU Dotation de péréquation urbaine.

DSC Dotation de solidarité communautaire.

DSR Dotation de solidarité rurale.

DSU Dotation de solidarité urbaine.

éd. édition.

EPCI Établissement public de coopération intercommunale.

et al. et autres.

FCTVA Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

FDPTP Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle.

FNGIR Fonds national de garantie individuelle de ressources.

FNPDMTO Fonds national de péréquation des DMTO.

FPDMTO Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux.

FSDRIF Fonds de solidarité pour les départements de la région d'Ile-de-France.

GBCP Gestion budgétaire et comptable publique.

IASC International Accounting Standards Board.

ibid. ibidem (même endroit).

idem. de même.

IFER Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux.

IFRS International Financial Reporting Standards.

IGA Inspection générale de l'Administration.

IGF Inspection générale des Finances.

infra ci-dessous.

INSEE Institut national de la statistique et des études économiques.

IPSASB International Public Sector Accounting Standards Board.

JO Journal Officiel.

JORF Journal officiel de la République française.

L. Loi.

LGDJ Librairie générale de droit et de jurisprudence.

LO. Loi organique.

Loi SRU Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Loi 3DS Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

Loi NOTRé Loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République.

Loi MAPTAM Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Loi ATR Loi relative à l'administration territoriale de la République.

LOLF Loi organique relative aux lois de finances.

LOLFCT Loi organique relative aux les lois de financement des collectivités territoriales.

LOLFSS Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

LPA Les Petites Affiches.

MILOLF Mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF.

MODERFIE Modernisation financière de l'État.

NFA Nomenclature fonctionnelle des administrations.

NPM New Public Management.

OCDE Organisation de coopération et de développement économiques.

OFGL Observatoire des finances et de la gestion publique locales.

op. cit. opus citatum (même ouvrage).

p. page.

PAP Programmes annuels de performances.

PFRLR Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

PIB Produit intérieur brut.

PLF Projet de loi de finances.

pref. préface.

prop. proposition.

PUAM Presses Universitaires d'Aix-Marseille.

PUF Presse Universitaire de France.

RAP Rapports annuels de performances.

rapp. rapporteur.

RCB Rationalisation des choix budgétaires.

RD publ. Revue du droit public et de la science politique.

REOM Redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

RFAP Revue française d'administration publique.

RFDA Revue française de droit administratif.

RFFP Revue française de finances publiques.

RISA Revue internationale des sciences administratives.

RMA Revenu minimum d'activité.

RMI Revenu minimum d'insertion.

RPP Responsabilité personnelle et pécuniaire.

RSA Revenu de solidarité active.

RSP Le renouveau du service public.

SDAASP Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public.

SDIS Service départemental d'incendie et de secours.

SEC Système européen des comptes.

SPA Service public administratif.

SPIC Service public industriel et commercial.

supra ci-dessus.

t. tome.

TA Tribunal administratif.

TAFNB Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

TASCOM Taxe sur les surfaces commerciales.

TEOM Taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

TF Taxe foncière.

TH Taxe d'habitation.

TICPE Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

TOS Personnels techniciens, ouvriers et de service.

vol. volume.

Introduction

1. Qu'est-ce qui échappe aux observateurs dans le conflit qui s'aggrave depuis plusieurs années entre l'État et les collectivités territoriales ?

2. Les vives querelles qui opposent les dépositaires du pouvoir central et ceux des pouvoir locaux peuvent donner le sentiment que quarante ans après les premières lois de décentralisation, la France n'est toujours pas sortie du clivage entre Girondins et Jacobins. Pourtant, plus personne ne remet en cause l'intérêt de décentraliser. Quelques mois avant de promulguer la loi du 2 mars 1982 [1], François Mitterrand déclarait : « La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire » [2].

3. De nombreux auteurs soutiennent que les « mouvements de décentralisation s'appuient tous sur une idée simple : la gouvernance des sociétés est plus efficace et plus démocratique si les décisions sont prises au plus proche possible des besoins des populations et des communautés qu'elles touchent et si les moyens mis en œuvre sont suffisamment flexibles pour s'y adapter » [3].

4. Maurice Hauriou ne partageait pas totalement cet enthousiasme. Ainsi, l'auteur avançait :

> « On a quelquefois défendu la cause de la décentralisation en faisant valoir que les services locaux sont mieux gérés par des autorités locales électives que par des autorités locales nommées par le pouvoir central. Cet argument nous paraît douteux. Les autorités électives sont mieux averties des besoins peut-être, mais

1. Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, 2 mars 1982, n° 82-213.
2. Conseil des ministres, 15 juillet 1981, voir notamment Jacques BAGUENARD, *La décentralisation*, Que sais-je ?, PUF, 2004, 128 p.
3. Xavier GREFFE, *La décentralisation*, Repères, La découverte, 2005, 122 p., p. 33.

elles ne sont pas nécessairement plus habiles à y satisfaire » [4].

5. Il précisait toutefois :

> « Sans doute, cette vie publique locale a des côtés fâcheux, elle nous apparaît souvent sous forme de luttes mesquines de partis, de manœuvres électorales, de dilapidation de finances, de persécution de fonctionnaires. Mais les choses humaines sont toujours ainsi mélangées ; il faut savoir découvrir le bien qui se fait par dessous cette agitation mauvaise, et voir si, tout compte fait, il ne l'emporte pas sur le mal » [5].

6. La conclusion à laquelle est arrivé Maurice Hauriou est que « tout compte fait, si on met en balance les inconvénients de la décentralisation avec l'avantage qu'elle a de modérer le pouvoir central, la liberté y gagne » [6]. Autrement dit, si la décentralisation n'est pas complètement vertueuse, elle est en tout cas nécessaire.

7. Toujours selon le doyen toulousain, la décentralisation est « une manière d'être de l'État » [7] et « [son essence consiste] en ce que la population d'une circonscription décide elle-même les affaires locales » [8]. Pour lui, la population s'exprime au travers d'autorités locales désignées « directement par le corps électoral » [9]. De nombreux auteurs, à l'instar de Constantinos Bacoyannis, ont relevé que l' « élection des autorités locales [...] n'est pas suffisante, car il faut, de plus, que ces autorités disposent de tous les moyens juridiques et matériels garantissant que tout ce qui concerne la vie locale [...] sera déterminé par les autorités exprimant la volonté de la population locale » [10]. Quelle serait la valeur de l'élection de ces autorités, demande-t-il, « si celles-ci étaient dépourvues des moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission ? » [11].

8. Cette capacité de décider, pour les autorités locales élues, des affaires locales renvoie à la notion de libre administration des collectivités territoriales. Les moyens juridiques sont en premier lieu les cadres légaux autorisant les collectivités territoriales à prendre des décisions. Les moyens matériels font quant à eux référence aux ressources dont les

4. Maurice HAURIOU, *Décentralisation*, tome 9, Répertoire Béquet, 1891, p. 479.
5. *Ibid.*, p. 478.
6. *Ibid.*, p. 479.
7. *Ibid.*, p. 472.
8. *Ibid.*, p. 474.
9. *Ibid.*, p. 472.
10. Constantinos BACOYANNIS, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, sous la dir. de Louis FAVOREU, Economica - PUAM, 1993, 319 p., p. 87.
11. *Ibid.*, p. 87.

collectivités territoriales disposent pour financer leurs décisions. Ces moyens juridiques et matériels se retrouvent plus particulièrement dans la notion d'autonomie financière. Il y a donc décentralisation si les collectivités territoriales bénéficient des moyens pour gérer les affaires locales. Or, il faut observer que non seulement les collectivités sont dotées de nombreuses compétences, mais qu'elles ont vu, en outre leur autonomie financière consacrée.

1. Des collectivités dotées de nombreuses compétences

9. La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions [12], première des *lois Defferre* [13], ouvre l'acte I d'une profonde décentralisation en France. Ainsi, la région, qui était un établissement public à sa création en 1972 [14], devient une collectivité territoriale à part entière. Sa fonction exécutive, de même que celle du département, jusque-là assurées par des préfets, sont transférées aux présidents de ces collectivités. La loi met fin à la tutelle qu'exerçait le représentant de l'État sur ces entités infra-étatiques. Il perd son pouvoir d'annuler les actes des autorités locales. Seul le juge peut effectuer un contrôle de légalité *a posteriori* des actes locaux.

10. La loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État [15] et celle du 22 juillet de la même année [16] transfèrent d'importantes compétences aux collectivités. Ainsi, les communes sont désormais chargées de l'élaboration des principaux documents d'urbanisme (plus particulièrement le plan d'occupation des sols), elles instruisent par ailleurs les autorisations d'utilisation du sol (et notamment les permis de construire). Il convient d'ajouter que leur rôle est réaffirmé en matière de création et d'entretien des écoles. Les départements décident désormais du financement des opérations de remembrement. Ils deviennent bénéficiaires d'une compétence générale en matière sociale. Ils se voient par ailleurs confier le patrimoine et la responsabilité de l'entretien des collèges. Ils reçoivent également la compétence des transports urbains. Les régions deviennent quant à elles propriétaires et gestionnaires du patrimoine des lycées. Elles bénéficient d'une compétence globale en matière de formation

12. *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, *op. cit.*

13. Du nom de Gaston DEFFERRE, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation du 22 mai 1981 eu 17 juillet 1984

14. Loi portant création et organisation des régions, 5 juill. 1972, n° 72-619.

15. Loi relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (loi Defferre), 7 jan. 1983, n° 83-8.

16. Loi complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, 22 juill. 1983, n° 83-663.

professionnelle continue et d'apprentissage. La loi du 26 janvier 1984 [17] crée la fonction publique territoriale. Elle fixe un certain nombre de règles destinées à donner aux collectivités les moyens en personnel pour assumer l'ensemble des compétences que l'État leur confie.

11. La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR) [18] a plus particulièrement vocation à renforcer la coopération intercommunale. Il convient de relever que l'article premier de cette loi dispose que « l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'État. Elle est organisée, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, de manière à mettre en œuvre l'aménagement du territoire, à garantir la démocratie locale et à favoriser la modernisation du service public ». Le mouvement en faveur du développement de la coopération intercommunale se prolonge avec la loi du 12 juillet 1999 [19] qui supprime les districts et les communautés de villes. Dorénavant, l'intercommunalité s'appuiera plus particulièrement sur les communautés de communes, les communautés d'agglomérations et les communautés urbaines.

12. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 [20] est considérée comme le principal texte de l'acte II de la décentralisation. Elle inscrit cette dernière dans la Constitution. Ainsi, l'article premier du texte fondamental précise que la France a une « organisation [...] décentralisée ». Par ailleurs, la révision constitutionnelle de 2003 consacre l'autonomie financière des collectivités territoriales. Ces dernières se voient par ailleurs reconnaître la possibilité de proposer des référendums locaux et peuvent sous certaines conditions déroger à titre expérimental à des dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice d'une compétence. Il est courant d'associer à cet acte II la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales [21]. Celle-ci transfère de nouvelles compétences aux collectivités territoriales. Parmi les plus importantes, il convient de citer le transfert des agents techniques et ouvriers (TOS) des collèges aux départements et ceux des lycées aux régions. Par ailleurs, le département se voit également transférer l'entretien des routes nationales et la gestion des agents de la Direction départementale de l'équipement (DDE) qui y étaient attachés.

17. Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, 26 jan. 1984, n° 84-53.
18. Loi relative à l'administration territoriale de la République, 6 fév. 1992, n° 92-125.
19. Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, 12 juill. 1999, n° 99-586.
20. Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, 28 mars 2003, n° 2003-276.
21. Loi relative relative aux libertés et responsabilités locales, 13 août 2004, n° 2004-809.

13. Le mouvement de décentralisation se poursuit avec l'acte III dont les lois qui le composent traduisent à la fois des hésitations et une volonté de rationaliser l'exercice des responsabilités au niveau local avec l'idée ancienne de créer des grands blocs de compétences. La loi du 16 décembre 2010 [22] supprime la clause de compétence générale pour les régions et les départements. Elle crée le statut des métropoles. Elle institue par ailleurs un conseil territorial ayant vocation à siéger à la fois au conseil régional et au conseil général (ce dernier deviendra conseil départemental [23]).

14. À la faveur d'un changement de majorité politique, ces principales dispositions seront toutefois abrogées avec la loi du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles [24]. Comme son nom l'indique, cette loi MAPTAM entend relancer le mouvement en faveur de l'intercommunalité et plus particulièrement celui de la métropolisation. La loi renforce la logique de blocs de compétences. C'est la raison pour laquelle elle introduit la notion de chef de filat. Ainsi, les communes deviennent chefs de file en matière de mobilité durable et de qualité de l'air. Les départements sont confirmés dans leur rôle de chefs de file des politiques publiques décentralisées portant sur l'action sociale et la solidarité territoriale. Ils le deviennent par ailleurs dans le domaine de l'aménagement numérique. Les régions quant à elles sont chefs de file en matière de développement économique, d'aide aux entreprises, et de transport. Celles-ci font l'objet d'un redécoupage territorial avec la loi du 16 janvier 2015, leur nombre passe ainsi de vingt-sept à treize [25].

15. Quelques mois plus tard, est votée la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Elle réorganise l'exercice des compétences à l'échelle locale [26]. Cette loi NOTRé poursuit également le renforcement de l'intercommunalité en fixant à 15 000 habitants le seuil à partir duquel il y a création ou maintien d'un établissement public de coopération intercommunale. Cette condition provoque le regroupement de certains EPCI. La loi supprime de nouveau la clause de compétence générale et réduit le

22. Loi de réforme des collectivités territoriales, 15 déc. 2010, n° 2010-1563.

23. La loi du 17 mai 2013 (Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, 17 mai 2013, n° 2013-403), renomme le conseil général en conseil départemental et les conseillers généraux en conseillers départementaux. En outre, le texte instaure le scrutin binominal pour la désignation des conseillers départementaux, imposant ainsi la parité au sein de l'hémicycle départemental.

24. Loi de de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, 27 jan. 2014, n° 2014-58.

25. Loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, 16 jan. 2015, n° 2015-29.

26. Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, 7 août 2015, n° 2015-991.

nombre de compétences partagées entre tous les échelons. En revanche, chaque collectivité conserve la possibilité d'intervenir dans plusieurs domaines : culture, sport, tourisme, promotion des langues régionales, éducation populaire et promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. Le rôle économique de la région est renforcé. Dorénavant, elle « est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique » (article 2). Elle devient par ailleurs l'autorité organisatrice de la mobilité interurbaine.

16. La loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi 3DS [27], serait « une nouvelle étape de la décentralisation » [28]. Il convient de relever que cette loi était une réponse au mouvement social des « Gilets jaunes ». Parmi les évènements ayant préfiguré l'élaboration du texte, il importe de mentionner la première conférence nationale des territoires (CNT) qui s'est réunie lundi 17 juillet 2017 au Sénat. Présidée par le Premier ministre, elle associe notamment des membres du Gouvernement, des représentants des collectivités territoriales et du Parlement. L'enjeu de cette CNT est de « bâtir un "pacte de confiance" entre les pouvoirs locaux et l'État » [29]. Il est nécessaire de « faire en sorte que les collectivités territoriales soient associées en amont à toute décision qui les concerne » [30]. La loi 3DS prévoit notamment le renforcement du pouvoir réglementaire des collectivités. Elle porte également sur la répartition des compétences en matière de transition écologique. Chaque collectivité exerce des responsabilités en la matière. Par exemple, la région est chef de file en matière d'aménagement et de développement durable du territoire, de planification de la transition et de l'efficacité énergétique, de coordination et d'animation de l'économie circulaire, de complémentarité des modes de transports. Le département s'occupe des actions de transition écologique concernant la santé, l'habitat et la lutte contre la précarité. Le bloc communal assure la mobilité, l'aménagement de l'espace, la transition énergétique au plan local, la gestion de l'eau, de l'assainissement

27. Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, 21 fév. 2022, n° 2022-217.

28. Selon l'exposé des motifs, « Il est désormais temps de construire une nouvelle étape de la décentralisation : une décentralisation de liberté et de confiance. Une décentralisation qui offre aux territoires les moyens d'être plus dynamiques, plus agiles face aux principaux défis auxquels ils font face : la transition écologique, le logement, les transports ainsi que la santé et les solidarités. L'État doit, au travers de ses politiques publiques, mieux prendre en compte leur diversité et leurs singularités, pour leur permettre de continuer à construire ces réponses ».

29. Voir notamment le compte rendu qui en est fait sur le site internet du Gouvernement, https://www.gouvernement.fr/conference-nationale-territoires.

30. *Ibid.*

des eaux usées, des eaux pluviales urbaines et des déchets. Il convient d'ajouter que les compétences liées à la mobilité sont clarifiées. Des compétences relatives aux politiques de santé sont confiées à chaque échelon. Le département devient par ailleurs chef de file pour l'habitat inclusif.

17. Ce bref état des lieux appelle trois observations. La première est que de très nombreuses politiques publiques sont aujourd'hui mises en œuvre au niveau local par des collectivités dotées de conseils élus. La deuxième est que cette décentralisation paraît irrésistible. Il a certes été relevé que les départements et les régions avaient perdu le bénéfice de la clause de compétence générale. Pour autant, il sera démontré que cette clause n'a jamais fondé en leur faveur un quelconque pouvoir d'action [31]. La loi NOTRé [32] a bien rendu certaines compétences exclusives alors qu'elles étaient jusque-là partagées. C'est notamment le cas de la compétence dite économique confiée spécialement aux régions. Le bloc communal a conservé en la matière des prérogatives mais les départements ont dû renoncer à certaines de leurs interventions. Pour autant, il ne s'agissait pas d'un mouvement de recentralisation puisque les compétences sont toujours exercées au niveau local. Par ailleurs, l'action économique des départements était marginale. Il faut souligner qu'avec la loi 3DS [33], ceux-ci bénéficient de nouvelles compétences. La troisième observation est que ce mouvement de décentralisation a donné lieu à la consécration de l'autonomie financière des collectivités territoriales, supposée protéger leur libre administration.

2. Des collectivités bénéficiant de l'autonomie financière

18. Il a été mentionné la révision constitutionnelle de 2003 [34]. Celle-ci a introduit un article 72-2 dans la Constitution dont l'alinéa premier dispose que « les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi ». L'alinéa 2 prévoit que les collectivités « peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine ». Les alinéas quatre et cinq portent quant à eux sur les compensations et la péréquation dont elles peuvent bénéficier. Le cœur du dispositif se trouve toutefois dans l'alinéa 3 selon lequel « les recettes fiscales et les autres

31. Cette clause est une construction doctrinale sans lien avec la réalité, voir les développements aux paragraphes 216 à 234 pages 78–83.

32. *Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République*, *op. cit.*

33. *Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*, *op. cit.*

34. *Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République*, *op. cit.*

ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ». La loi organique du 29 juillet 2004 [35] précise notamment cette disposition. Après une censure partielle du Conseil constitutionnel [36], un article LO.1114-3 est inséré au code général des collectivités territoriales (CGCT). Cet article prévoit dans son alinéa 3 que « pour chaque catégorie, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 ».

19. Cette part de ressources propres dans les ressources totales est supposée refléter l'autonomie financière des collectivités territoriales. Pour le Conseil constitutionnel, elle permet « pour chaque collectivité territoriale [...] d'évaluer [...] sa capacité de libre administration » [37]. Ainsi, il suffirait de vérifier que l'autonomie financière des collectivités territoriales soit effective pour s'assurer que leur libre administration est préservée. Ce contrôle s'effectue en se référant à un ratio annuel d'autonomie financière et en le comparant au taux de l'année 2003. Ces données sont, selon l'article LO.1114-4 du CGCT, également introduit par la loi organique susmentionnée, communiquées dans un rapport que le Gouvernement remet chaque année au Parlement.

20. Les rapports en question révèlent, pour chaque catégorie de collectivités, des ratios en croissance. Ainsi, l'autonomie financière des collectivités progresse, ce qui devrait donc signifier également le renforcement de leur libre administration. Le dernier rapport connu indique qu'entre 2003 et 2016, le taux d'autonomie financière a très nettement augmenté pour chaque catégorie de collectivités territoriales : plus 9,2 points pour le bloc communal, plus 14,3 points pour les départements et 22,6 points pour les régions [38].

21. À ce stade, les protestations des élus locaux paraissent en profond décalage avec les indicateurs d'une décentralisation satisfaisante. Par ailleurs, ce modèle d'autonomie financière n'est pas une exception française, il est conforme à la Charte européenne de l'autonomie locale.

35. Loi organique prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, 29 juill. 2004, n° 2004-758.

36. Cons. Const., *Loi organique prise pour l'application du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, 29 juill. 2004, 2004-500 DC.

37. *Ibid.*

38. De 60,8 % à 70 % pour le bloc communal ; de 58,6 % à 72,9 % pour les départements et de 41,7 % à 64,3 % pour les régions, Rapport du Gouvernement au Parlement pris en application de l'article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 et relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, *Annexes*

3. Un modèle d'autonomie financière conforme à la Charte européenne de l'autonomie locale

22. Robert Hertzog rappelle que la Charte européenne de l'autonomie locale est un « instrument international original né au sein du Conseil de l'Europe que nul n'avait mandaté pour l'élaborer » [39]. Plus exactement, ce texte est l'aboutissement d'un projet émanant de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe qui deviendra le 14 janvier 1994 le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux [40]. Il convient de relever que le projet de texte de cette institution s'inspirait déjà de la Charte européenne des libertés communales adoptée le 18 octobre 1953 par les États généraux des communes d'Europe [41].

23. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux est une instance consultative composée de représentants des collectivités territoriales, élus locaux et régionaux, des États membres. Ce Congrès fonctionne notamment dans le cadre de commissions dont l'une est nommée « commission de suivi des obligations et des engagements des États membres » ou encore « commission de monitoring ». Cette commission « est chargée de contrôler l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale et de son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, par les États membres ayant ratifié ces instruments juridiques » [42].

24. Cette Charte a été ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe en tant que convention le 15 octobre 1985 et elle est entrée en vigueur le 1er septembre 1988. Si la France l'a signée dès 1985, elle ne l'a ratifiée qu'en 2007. Un décret du 3 mai 2007 [43] porte publication de la Charte européenne de l'autonomie locale. Au préalable, le Parlement avait adopté la loi du 10 juillet 2006 approuvant une telle ratification [44].

25. Il est intéressant de relever que c'est le Conseil d'État, saisi pour avis d'un premier projet de ratification de la Charte, qui a offert au Gouvernement de l'époque, celui de

39. Robert HERTZOG, « La France et la charte européenne de l'autonomie locale », *AJDA* 2016, p. 1551.

40. Sur l'histoire de cette institution, voir Catherine SCHNEIDER, « L'Europe des régions : la réforme de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe », *Annuaire Français de Droit International* 1994, volume 40, 1, p. 597

41. Charte européenne des libertés locales. Adoptée par les États généraux des communes d'Europe, tenus à Versailles, du 16 au 18 octobre 1953, 18 oct. 1953, AS/SM(5) 14.

42. Présentation de cette commission sur le site internet du Conseil de l'Europe, https://www.coe.int/fr/web/congress/commission-de-monitoring

43. Décret portant publication de la Charte européenne de l'autonomie locale, 3 mai 2007, n° 2007-679.

44. Loi autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, 10 juill. 2006, n° 2006-823.

Michel Rocard, la possibilité d'échapper à la ratification de ce texte. Au moment où l'avis défavorable a été rendu, le 15 décembre 1991, le vice-président du Conseil d'État est alors Marceau Long, qui avait occupé pendant plusieurs années (de 1975 à 1982) le poste de Secrétaire général du Gouvernement.

26. Cet avis rentrant dans la catégorie des documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte au secret des délibérations du Gouvernement, il est à ce jour non publié. Lors de ses vœux aux corps constitués le 20 janvier 2015, François Hollande alors Président de la République avait annoncé sa décision de rendre publics les avis du Conseil d'État sur la plupart des projets de lois [45]. Certains avis ont alors été publiés. Néanmoins, ne sont pas rendus publics les avis sur les projets de lois de finances, et de loi de financement de la sécurité sociale, ou encore ceux portant sur les projets de lois autorisant la ratification ou l'approbation d'accords internationaux. C'est la raison pour laquelle ledit avis demeure à ce jour non communiqué.

27. Pour autant, plusieurs parlementaires y ont eu accès et en ont diffusé des extraits. En effet, à l'occasion de la deuxième tentative de ratification, cette fois-ci victorieuse, les représentants des commissions des Affaires étrangères du Sénat et de l'Assemblée nationale ont été amenés à rédiger chacun un rapport : celui du sénateur Daniel Goulet du 12 octobre 2005 [46] et celui du député Marc Reymann, du 7 juin 2006 [47].

28. Dans le rapport Goulet, un premier extrait de l'avis du Conseil d'État de 1991 reproduit est le suivant : « L'examen attentif des stipulations de la charte fait, en effet, apparaître que celle-ci comporte en réalité soit des ambiguïtés qui seront source de revendications inutiles, voire de contentieux avec tous les aléas que celui-ci suscite en longue période, soit des règles différentes de celles qui régissent actuellement les collectivités locales, ce qui implique des modifications aux textes en vigueur, alors qu'aucune nécessité ne justifie ces modifications » [48].

29. Des éléments de contexte sont par ailleurs communiqués. Ainsi, le sénateur explique que « la portée de certains paragraphes des articles 4 (portée de l'autonomie locale),

45. *Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, sur la lutte contre le terrorisme et sur la réforme de l'État*, 20 jan. 2015, Paris, [En ligne].

46. Daniel GOULET, *Rapport fait au nom de la commission des Affaires étrangères sur le projet de loi autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale*, Sénat, 12 oct. 2005, [En ligne].

47. Marc REYMANN, *Rapport fait au nom de la commission des Affaires étrangères sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale*, Sénat, 7 juin 2006, [En ligne].

48. Daniel GOULET, *op. cit.*, p. 13.

7 (compensation des frais entraînés par l'exercice des mandats), 9 (ressources financières propres des collectivités locales) et 10 (droit d'association des collectivités locales) est ainsi considérée comme étant de nature à susciter des contentieux » [49]. Le rapport Reymann précise également ces éléments. Le député mentionne à son tour que le Conseil a « estimé que l'ambiguïté de certaines des stipulations de la Charte pouvait être source de revendications politiques et de contentieux. Il visait [notamment] le premier alinéa de l'article 9 sur les "ressources propres suffisantes" [...] » [50].

30. Un second extrait de l'avis du Conseil d'État figurant dans le rapport Goulet indique que « s'agissant d'un domaine qui touche, de manière essentielle et durable aux institutions de la République, il n'y a lieu de limiter les pouvoirs du Parlement, par la voie d'engagements internationaux qu'avec une très grande prudence et pour des motifs impérieux » [51].

31. En somme, le Conseil d'État considérait que la Charte accordait des droits aux collectivités territoriales qu'il n'était pas opportun, à cette époque, de leur reconnaître. Il est curieux que les juges du Palais Royal aient été amenés à formuler de tels éléments d'appréciation. Si l'avis n'est pas connu dans son intégralité, les extraits qui ont été diffusés, indiquent qu'il était d'abord de nature politique avant d'être de nature juridique. Il est étonnant qu'alors que la représentation nationale était prête à ratifier la Charte et donc sans doute à faire évoluer le cadre législatif qui était alors en vigueur, le Conseil d'État a pour sa part estimé qu'« aucune nécessité ne justifie ces modifications » [52].

32. Alors qu'il était président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, Jean-Jacques Urvoas rédigea une tribune publiée le 6 novembre 2015, intitulée « Comment la France a ratifié la Charte de l'autonomie locale ». L'auteur revient sur l'avis défavorable rendu par le Conseil d'État en 1991 et explique : « Ainsi fut sifflée la fin de la partie, au grand soulagement de beaucoup, pour qui la notion "d'autonomie locale" sentait le soufre communautariste au moins autant que celle, mettons, de "langues régionales"... Le Conseil d'État avait tranché. Il était bien commode pour les acteurs politiques, qui voulaient voir dans la Charte le ferment de quelque désintégration nationale, de se réfugier derrière cette "expertise éclairée" si providentielle... » [53].

49. *Ibid.*, p. 13.
50. Marc REYMANN, *op. cit.*, p. 13.
51. Daniel GOULET, *op. cit.*, p. 13.
52. *Ibid.*, p. 13.
53. Jean-Jacques URVOAS, « Comment la France a ratifié la Charte de l'autonomie locale », *Ouest France* 6 nov. 2015, [En ligne] (visité le 09/10/2020).

33. Jean-Jacques Urvoas ajoute : « Sauf que, dans le même temps, le texte fut adopté en masse par les États membres du Conseil de l'Europe... Vers le milieu des années 2000, la position de la France devint franchement intenable. À part elle, tous les pays de l'Union avaient ratifié la Charte, ainsi que 42 des 47 pays du Conseil de l'Europe » [54].

34. Dès son préambule, la Charte pose que « les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique ». Il ajoute « que l'existence de collectivités locales investies de responsabilités effectives permet une administration à la fois efficace et proche du citoyen » et que celles-ci doivent être « dotées d'organes de décision démocratiquement constitués et bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission ».

35. Le texte définit l'autonomie locale dans son article 2 comme « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ». Le cadre juridique de cette capacité de décision est fixé à l'article 3 qui veut que « les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité ».

36. L'article 9 intitulé « Les ressources financières des collectivités locales » prévoit, alinéa premier, qu'elles « ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences » et que ces ressources, selon l'alinéa 2, « doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi ». Par ailleurs, « une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi » (alinéa 3). L'alinéa 4 veut que « les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences ».

37. Le 22 mars 2016, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a présenté un rapport sur « la démocratie locale et régionale en France ». Ce

54. *Ibid.*

rapport affirme notamment que la réforme constitutionnelle française de 2003 a donné lieu à « une plus grande autonomie financière de ces collectivités grâce à une part croissante des ressources propres dans leur budget » [55]. Dans ce rapport, « le Congrès note avec satisfaction : [...] les efforts fournis par la France en matière de financement des collectivités, notamment par l'institutionnalisation des taux minimum pour les ressources propres qui ont favorisé une plus grande autonomie financière » [56]. Cette satisfaction paraît étonnante quand, dans un même temps, il est dénoncé une décentralisation en crise et des atteintes à la libre administration des collectivités territoriales.

4. La dénonciation d'une décentralisation en crise et des atteintes à la libre administration

38. Bien que les revendications des élus locaux aient été apparemment satisfaites avec la révision constitutionnelle de 2003, ceux-ci continuent de dénoncer des entraves au principe de libre administration. D'ailleurs, les quelques éléments de contexte évoqués au sujet des raisons qui ont conduit à l'adoption de la loi 3DS montrent que l'État a bien conscience de la forte dégradation des relations entre pouvoir central et pouvoirs locaux. C'est plus globalement la décentralisation qui fait l'objet de critiques. Les auteurs, de plusieurs disciplines, évoquent une « crise de la décentralisation » [57]. Avec l'anniversaire de loi du 2 mars 1982 [58], la décentralisation célèbre aujourd'hui ses quarante ans et de nombreuses contributions en dressent un bilan mitigé, certaines allant jusqu'à dénoncer « un désastre » [59]. Jean-Marie Auby dénonce notamment « une vision des politiques publiques locales comme de simples variables d'ajustement des politiques nationales » [60]. Il convient de relever que les questions mises en débat par les juristes sont, sur les quarante dernières années, d'une saisissante permanence.

39. Les 2 et 3 mai 1985 se tenait à l'université de Clermont-Ferrand un colloque consacré aux *Vertus et limites de la décentralisation*. Des grands noms de la doctrine

55. Jakob (Jos) WIENEN et Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, *La démocratie locale et régionale en France*, n° CG30(2016)06-final, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, 22 mars 2016, [En ligne], p. 1.

56. *Ibid.*, p. 3.

57. Daniel BÉHAR, « Réforme territoriale : la fin d'un cycle ? », *L'Économie politique* 2015, volume 68, n° 4, p. 36.

58. *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, *op. cit.*

59. Jean-Bernard AUBY, « La décentralisation 40 ans après : un désastre » *in 40 regards sur 40 ans de décentralisation(s). Journal du Droit Administratif*, sous la dir. de Florence CROUZATIER-DURAND et Mathieu TOUZEIL-DIVINA, LGDJ, 2022, p. 299.

60. *Ibid.*

questionnaient les notions de « libre administration et décentralisation » [61]. Ils s'intéressaient au « solde financier » [62] de celle-ci, s'inquiétaient déjà d'« une impossible réforme des finances locales ». Ce colloque a également donné lieu à des débats sur « les nouvelles formes de contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales » [63].

40. En mars 2022, le *Journal du droit administratif* a publié un dossier spécial intitulé *40 regards sur 40 ans de décentralisation(s) mars 1982- mars 2022*. Les contributions sont un écho du passé. La libre administration est toujours un sujet prégnant, elle figure dans la plupart d'entre elles. Par ailleurs, les auteurs sont « toujours à la recherche de l'autonomie financière des collectivités territoriales » [64]. La « décentralisation financière [se trouverait] dans les 40es rugissants » [65]. Il est question du contrôle des actes des collectivités territoriales et d'un « mythe de l'abolition de la tutelle de l'État sur [elles] » [66].

41. Les débats actuels sur la décentralisation ne donnent néanmoins guère d'indices qui permettraient de résoudre l'énigme posée et sur laquelle il convient de revenir. Une décentralisation vertueuse suppose que les collectivités bénéficient d'une certaine liberté dans l'exercice des compétences qui leur sont confiées. Cette liberté aurait dû se trouver plus particulièrement protégée par la consécration de leur autonomie financière. Cette dernière assure en effet aux collectivités une part importante de ressources propres dans leurs ressources totales. Or, le taux de cette autonomie, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, ne cesse d'augmenter. Cela signifie qu'en principe, la libre administration et à travers elle la décentralisation doivent se trouver renforcées. Ce paradoxe doit-il alors être appréhendé au prisme du pouvoir fiscal des collectivités territoriales ? En effet, des auteurs expliquent qu'il ne suffit pas que les collectivités disposent de ressources propres, il faut encore qu'elles puissent avoir un pouvoir de décision sur ces ressources. Certains

61. Maurice BOURJOL, « Libre administration et décentralisation » *in Vertus et limites de la décentralisation*, Les cahiers du droit public, mai 1985, p. 61.

62. Raymond MUZELLEC, « Le solde financier de la décentralisation » *in Vertus et limites de la décentralisation*, Les cahiers du droit public, mai 1985, p. 185.

63. Alain DELCAMP, « Les nouvelles formes du contrôle de légalité des actes des collectivités locales » *in Vertus et limites de la décentralisation*, Les cahiers du droit public, mai 1985, p. 255.

64. Vincent DUSSART, « 40 ans de finances locales et toujours à la recherche de l'autonomie financière des collectivités territoriales ! » *in 40 regards sur 40 ans de décentralisation(s). Journal du Droit Administratif*, sous la dir. de Florence CROUZATIER-DURAND et Mathieu TOUZEIL-DIVINA, LGDJ, 2022, p. 179.

65. Marie-Christine STECKEL-ASSOUÈRE, « La décentralisation financière dans les 40es rugissants » *in 40 regards sur 40 ans de décentralisation(s). Journal du Droit Administratif*, sous la dir. de Florence CROUZATIER-DURAND et Mathieu TOUZEIL-DIVINA, LGDJ, 2022, p. 205.

66. Florent LACARRÈRE, « Du mythe de l'abolition de la tutelle de l'État sur les collectivités territoriales. La décentralisation inaboutie » *in 40 regards sur 40 ans de décentralisation(s). Journal du Droit Administratif*, sous la dir. de Florence CROUZATIER-DURAND et Mathieu TOUZEIL-DIVINA, LGDJ, 2022, p. 394.

d'entre eux défendent ainsi la constitutionnalisation d'une autonomie fiscale en faveur des collectivités territoriales.

5. L'hypothèse d'une autonomie fiscale comme solution au problème posé

42. Pour une partie de la doctrine, la décentralisation et avec elle la libre administration souffrent d'une absence d'autonomie fiscale des collectivités territoriales. Ils considèrent que les ressources propres doivent être avant tout liées à un pouvoir fiscal, voire à une autonomie fiscale. Il est vrai que la définition de ressources propres retenue par la loi organique de 2004 [67] est relativement large.

43. Ainsi, l'article LO.1114-2 du CGCT introduit par la loi organique dispose qu' « au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ». Ce sont légitimement les impositions dont la loi détermine le taux ou une part d'assiette qui ont fait réagir. Considérer que ces impôts partagés pouvaient s'apparenter à des ressources propres revenait à priver le pouvoir fiscal des collectivités de toute protection. Les collectivités pourraient ainsi être privées de toutes décisions d'ordre fiscal qu'elles ne seraient pas pour autant sans ressources propres. C'est la raison pour laquelle des auteurs veulent en venir à une constitutionnalisation de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

44. Pour Michel Bouvier, « l'autonomie fiscale locale est au cœur de la décentralisation, il est crucial de décider en toute clarté si elle est ou non essentielle au bien-être des citoyens, c'est-à-dire à la démocratie comme au développement économique et à la justice sociale » [68]. L'auteur relève que dans sa décision du 29 décembre 2009 [69] le Conseil constitutionnel « est formel en affirmant "qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale" ». La décision évoquée par Michel Bouvier n'innove pas. La position du juge

67. *Loi organique prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, *op. cit.*

68. Michel BOUVIER, « Éditorial », *RFFP* 2021, n° 153, p. 5.

69. Cons. Const., *Loi de finances pour 2010*, 29 déc. 2009, 2009-599 DC.

constitutionnel avait déjà été affirmée dans une décision du 6 mai 1991 [70]. Ainsi, les juges de la rue Montpensier rappelaient que « le principe de libre administration des collectivités territoriales reçoit application "dans les conditions prévues par la loi" ; qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution il appartient au législateur de déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources, ainsi que de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ». Les juges ajoutaient « que dans l'exercice de sa compétence en matière fiscale le législateur n'est pas tenu de laisser à chaque collectivité territoriale la possibilité de déterminer seule le montant de ses impôts locaux » [71]. La position du Conseil constitutionnel n'a jamais varié depuis. La révision n'allait pas modifier cette jurisprudence puisque l'article 72-2 alinéa 2 évoque des impositions de toutes natures [que] la loi peut [autoriser les collectivités] à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine ». Ainsi, le législateur *peut* et non *doit* accorder ce pouvoir fiscal aux élus locaux.

45. Pour autant, le directeur de la *Revue française de finances publiques* considère que « la disparition [de l'autonomie fiscale] engendrerait des conséquences dommageables pour la démocratie [72]. Ainsi, « un lien essentiel serait rompu avec la disparition de l'impôt local ne finançant plus directement la communauté sur le territoire de laquelle ils vivent » [73]. L'auteur plaide pour un « principe constitutionnel d'autonomie fiscale des collectivités » [74]. Michel Bouvier est rejoint par d'autres auteurs. Aurélien Baudu considère par exemple qu'il y a un « paradoxe à la française consistant à affirmer les libertés locales tout en restreignant l'autonomie fiscale locale » [75].

46. Il faut observer que cette doctrine développe un point de vue largement partagé par les élus locaux. Par exemple, André Laignel, président du Comité des finances locales expliquait que « l'autonomie, c'est la liberté. Et si vous allez dire aujourd'hui aux élus, qu'ils soient régionaux, départementaux ou communaux que leur liberté financière et fiscale s'est

70. Cons. Const., *Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes*, 6 mai 1991, 91-291 DC.

71. Considérants 28 et 29, *Ibid.*

72. Michel BOUVIER, « Sécuriser l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : un enjeu politique majeur », *RFFP* 2018, n° 142, p. 5.

73. *Ibid.*

74. Michel BOUVIER, *L'impôt sans le citoyen ?*, LGDJ, 24 sept. 2019, 174 p., p. 176.

75. Aurélien BAUDU, « La réforme fiscale locale : une autonomie fiscale au point mort ? », *RFDA* 2020, p. 999.

améliorée, ils vont vous rire au nez. C'est particulièrement vrai pour les communes avec la disparition de la taxe d'habitation. Chacun d'entre nous ressent un recul de ses libertés en matière de finances » [76]. Le maire d'Issoudun exige à son tour « que la Constitution soit révisée [et propose une] véritable définition de l'autonomie financière et de l'autonomie fiscale » [77].

47. Dans une résolution récente, l'association des maires de France estimait que « la libre administration des collectivités territoriales et le principe d'autonomie financière (auquel il conviendrait d'adjoindre l'autonomie fiscale) tous deux énoncés par la Constitution ne sont plus aujourd'hui que principes bafoués. Il apparaît nécessaire d'interpeller le Conseil constitutionnel sur la fiction que sont devenus ces principes » [78].

48. Ainsi, il serait « indispensable de restaurer le pouvoir fiscal des élus locaux [...] pour rétablir une décentralisation territoriale équilibrée et responsable » [79]. Pourtant, les auteurs et les élus qui constatent un « effritement » [80] ou un « recul » [81] de l'autonomie fiscale admettent donc que le pouvoir fiscal local a été plus important qu'il ne l'est aujourd'hui. Or, même lorsque les collectivités disposaient de leviers fiscaux plus conséquents, les élus dénonçaient déjà une inadéquation entre les compétences confiées et les ressources pour y faire face. Aussi, il est loin d'être certain qu'un renforcement de la libre administration soit subordonné à la reconnaissance d'une autonomie fiscale des collectivités territoriales. Il convient alors de se demander s'il n'y a pas une contradiction entre les revendications des élus locaux et les réponses apportées ou préconisées.

6. Une contradiction potentiellement redoutable mais relativement subtile

49. Les élus locaux entendent conserver des marges de manœuvre quant aux dépenses relevant de leur libre choix. Cependant, au lieu de protéger ces dépenses particulières, le constituant de 2003 et le législateur organique de 2004 ont entendu protéger leurs ressources propres. Cette contradiction n'est semble-t-il jamais apparue comme telle, ni

76. Cédric NÉAU et Romain GASPAR, « Le bilan du quinquennat en débat : André Laignel face à Jean-René Cazeneuve », *La Gazette des communes* 18 mars 2022, n° 2404, [En ligne] (visité le 20/03/2022).

77. *Ibid.*

78. *Face aux crises, les Maires de France mobilisés. Résolution générale*, 10 déc. 2020, Paris, [En ligne].

79. Paul HERNU, « L'autonomie fiscale gage d'une gestion locale citoyenne et responsable », *RFFP* 2018, n° 141, p. 263.

80. Michel BOUVIER, « Éditorial », *op. cit.*

81. Alain GUENGANT, « Évolution de la fiscalité locale depuis la décentralisation » *in La décentralisation 30 ans après*, sous la dir. de Joseph CARLES, Didier GUIGNARD et Serge REGOURD, Travaux de l'IFR, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 13 mars 2018, p. 215.

pour la doctrine ni pour le personnel politique. Il existe une présomption selon laquelle, avec des ressources propres, les collectivités territoriales peuvent décider de leurs dépenses. Cette présomption est presque irréfragable. C'est la raison pour laquelle une doctrine majoritaire défend la consécration d'une autonomie fiscale au bénéfice des collectivités territoriales. Comme cela a été indiqué, cette présomption est par ailleurs renforcée par le simple constat que la plupart des pays européens ont adopté le même modèle d'autonomie financière, inspirée par la Charte européenne de l'autonomie locale [82].

50. Cependant, certains auteurs se sont tout de même interrogés sur l'importance accordée à la nature des ressources dans la définition de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Par exemple, Alain Pariente relève que « la garantie constitutionnelle des ressources des collectivités territoriales ne permet pas d'affermir le principe de libre administration de telle façon qu'un lien indissoluble entre les ressources et le principe puisse être reconnu » [83]. Xavier Cabannes a pu poser une question éclairante : « L'essentiel, pour être autonome financièrement n'est-il pas d'avoir des recettes, dont l'attribution peut être garantie par la loi ou la Constitution, en quantité suffisante pour faire face aux dépenses nécessaires ? » [84]. L'auteur en déduit à juste titre, et répond en cela aux partisans d'une autonomie fiscale des collectivités territoriales : « Le fait pour une collectivité de ne pas voter le taux de la majorité des ressources fiscales qui lui sont affectées n'enlèverait rien à [son autonomie financière] » [85].

51. L'argument selon lequel la nature des ressources importe peu est convaincant même s'il est spécifiquement dénoncé par certains auteurs. Ainsi, Antony Taillefait se montre parfaitement hostile à une telle approche : « Nous répudions donc l'idée selon laquelle la nature des ressources importerait peu si les collectivités locales en disposaient suffisamment pour financer leurs propres décisions » [86]. Les élus locaux auraient « un rôle central dans le sens à redonner à l'impôt et dans la consolidation du consentement à l'impôt » [87]. Cette affirmation sera discutée [88]. En tout état de cause, elle ne fait que renforcer la présomption

82. Charte européenne de l'autonomie locale, 1er sept. 1988, n° 122 (STE).

83. Alain PARIENTE, « La fiscalité locale, l'autonomie financière et la décentralisation. Retours sur quelques malentendus », *Revue européenne et internationale de droit fiscal* 2019, n° 1, p. 51, p. 53.

84. Xavier CABANNES, « Compensations financières : vers une nouvelle conception de l'autonomie financière... » *in Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales*, sous la dir. de Jean-François BRISSON, L'Harmattan, avr. 2009, p. 519, p. 522.

85. *Ibid.*, p. 522.

86. Antony TAILLEFAIT, « Les ressources des collectivités locales sont-elles suffisantes ? », *AJDA* 2022, p. 322.

87. *Ibid.*

88. Voir notamment les paragraphes 422 à 432 pages 137–140.

selon laquelle la maîtrise des ressources conduit à la maîtrise des dépenses.

52. L'affirmation selon laquelle la nature des ressources importe peu, pourvu qu'elles soient suffisantes pour faire face aux dépenses nécessaires est pertinente mais insuffisante. Comment déterminer en effet le volume de ressources suffisant ? Comment distinguer entre les dépenses nécessaires et celles qui ne le sont pas ? En l'état actuel des travaux doctrinaux, il est difficile d'entrevoir des réponses à ces questions, si bien que le problème aujourd'hui demeure. Pourtant, il y a maintenant un peu plus de trente ans, Georges Vedel livrait une réflexion particulièrement innovante, mais ignorée. Le constitutionnaliste a eu en effet l'intuition d'une autonomie financière fondée non pas sur la nature des ressources des collectivités territoriales, mais sur celle de leurs dépenses.

7. L'intuition de Georges Vedel pour un autre modèle d'autonomie financière

53. Dans un de ses commentaires, pourtant très remarqué, d'une décision du Conseil constitutionnel, l'auteur va formuler une proposition qui passera inaperçue pendant trente ans. Pour en saisir la portée, il faut la remettre dans son contexte. Le 31 mai 1990 est promulguée la loi visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite *loi Besson I*[89]. L'article 1 affirmait l'objectif du texte : « Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant et s'y maintenir ».

54. Pour parvenir à réaliser cet objectif, le législateur a notamment décidé de s'appuyer sur les collectivités territoriales en mobilisant en particulier les départements pour la mise en œuvre, avec l'État, de plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées. Parmi les dispositifs obligatoires de ces « contrats », il est créé un fonds de solidarité pour le logement destiné à accorder des aides financières telles que cautions, prêts, garanties et subventions aux personnes qui y sont éligibles. Le financement de ce fonds est « assuré par l'État et le département ». Par ailleurs, la « participation du département est au moins égale à celle de l'État ». Si l'un et l'autre ne trouvent pas d'accord sur la rédaction d'un tel plan, alors celui-ci est « est arrêté par décision conjointe des ministres chargés des collectivités territoriales, du logement et des affaires sociales ».

89. Loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement, 31 mai 1990, n° 90-449.

55. Soixante sénateurs ont saisi le Conseil constitutionnel pour notamment dénoncer ce mécanisme financier. Dans leur saisine, les parlementaires soutiennent en effet que « le département va désormais devoir inscrire à son budget une dépense nouvelle sans pouvoir en maîtriser le montant et quel que soit par ailleurs l'emploi de ses recettes, en fonction d'un montant de crédits fixé unilatéralement par l'État. Le département peut ainsi être contraint à renoncer à ses propres priorités budgétaires, ce qui risque de vider de toute substance réelle son autonomie financière et met en cause son autonomie de décision dans les domaines de compétences dont la loi a confié la responsabilité » [90].

56. Les juges de la rue Montpensier rejetteront ces arguments en formulant toutefois une mise en garde de principe à l'égard du législateur. Le Conseil constitutionnel estime en effet que « les obligations mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration » [91].

57. Georges Vedel a fait un commentaire de cette décision qui sera publié en deux parties. La première paraîtra en décembre 1990 [92] et la seconde en janvier 1991 [93]. Dans cette deuxième partie, qui retiendra l'attention, l'auteur s'intéresse plus particulièrement à l'étendue de la libre administration et il évoque ainsi à son sujet un minimum et un maximum constitutionnels. Il explique notamment que « la libre administration peut se trouver compromise lorsque le législateur ne se contente pas de dicter à des collectivités des devoirs dans un domaine d'intérêt national, mais leur impose corrélativement des charges financières dont le poids est tel qu'il affecte pratiquement la liberté d'administration qui leur est reconnue dans d'autres matières et qui, faute de ressources disponibles, ne peut plus en fait s'exercer comme les responsables locaux l'auraient voulu » [94].

58. L'auteur revient également sur les trois conditions que doit respecter le législateur qui déciderait d'imposer des dépenses aux collectivités territoriales. La première, dit Georges Vedel, « est claire : que ces charges soient définies avec précision quant à leur objet et à leur portée faute de quoi un minimum de maîtrise des collectivités sur leurs

90. Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, Saisine par 60 sénateurs, https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/decision-n-90-274-dc-du-29-mai-1990-saisine-par-60-senateurs

91. Cons. Const., *Loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement*, 29 mai 1990, 90-274 DC.

92. Georges VEDEL, « I. Le "droit au logement" et le principe de libre administration des collectivités locales », *Pouvoirs locaux : les cahiers de la décentralisation* 1990, n° 7, p. 85.

93. Georges VEDEL, « II. Le "droit au logement" et le principe de libre administration des collectivités locales », *Pouvoirs locaux : les cahiers de la décentralisation* 1991, n° 8, p. 16.

94. *Ibid.*, p. 16.

finances serait impossible et rendrait vain le principe de libre administration ». Il estime que la seconde condition est « plus vague », que « le législateur ne doit pas empiéter sur la "compétence propre" des collectivités ». Il pose la question suivante : « peut-être y a-t-il là une allusion à l'idée, déjà inscrite dans la décision [...], que le législateur ne trouve de titre à intervenir dans l'administration de ces collectivités que pour autant qu'un intérêt national est en jeu ». Enfin, la dernière condition est « énoncée en termes énigmatiques : en mettant à la charge des collectivités des dépenses obligatoires, le législateur ne peut entraver leur libre administration » [95].

59. C'est dans la précision que fera le doyen Vedel de cette troisième condition que se trouve la proposition nouvelle : « Peut-on suggérer que l'on retrouve ici l'idée de "seuil" quantitatif déjà rencontré : l'excès de dépenses obligatoires peut asphyxier financièrement la collectivité et lui enlever les moyens de s'administrer et de pourvoir aux services publics qu'elle juge pourtant nécessaires » [96].

60. Ce seuil entre dépenses obligatoires et dépenses que les collectivités jugent nécessaire est une notion inédite à l'époque et non étudiée depuis. Étonnamment en effet, aucun autre commentateur de cette décision constitutionnelle n'a formulé une telle problématique. Il est encore plus surprenant que le seuil proposé par Georges Vedel n'ait fait jusqu'ici l'objet d'aucune étude. Pourtant, en 1991, il n'est pas seulement l'un des plus grands spécialistes de droit public, auteur de plusieurs ouvrages et manuels de droit administratif et droit constitutionnel. Georges Vedel vient également de siéger pendant neuf ans au Conseil constitutionnel [97]. Il est alors possible de penser qu'il invitait la doctrine à explorer cette nouvelle approche de l'autonomie financière des collectivités territoriales qui se traduit par un renversement de paradigme.

8. La proposition d'un renversement de paradigme

61. Il importe, pour mesurer le défi que pose l'approfondissement de la réflexion de Georges Vedel, de décomposer l'équation qu'il suggère. Pour la résoudre, il est nécessaire de connaître trois éléments. Le premier concerne la consistance des dépenses obligatoirement supportées par les collectivités territoriales. Le second renvoie au volume de leurs autres

95. *Ibid.*, p. 17.
96. *Ibid.*, p. 17.
97. La page internet du site du Conseil constitutionnel qui lui est dédiée indique ainsi que Georges Vedel était en fonction du 29 février 1980 au 28 février 1989, https://www.conseil-constitutionnel.fr/membres/georges-vedel

dépenses, celles qu'elles engagent pour des services qu'elles « jugent nécessaires » [98]. Le poids de ces secondes dépenses sur celui des premières révèle un ratio. Le troisième élément à connaître est le seuil constitutionnel en dessous duquel le ratio calculé entrave la libre administration des collectivités territoriales.

62. Cette présente étude entend relever un tel défi. Au préalable, il convient de s'accorder sur les termes. Georges Vedel fait référence aux dépenses obligatoires. Celles-ci sont listées, pour chaque catégorie de collectivités territoriales dans le CGCT (L2321-2 pour les communes [99], L3321-1 pour les départements [100] et L4321-1 pour les régions [101]). Pour autant, il sera démontré que la notion de dépenses obligatoires est avant tout un cadre juridique permettant au représentant de l'État d'obliger les collectivités territoriales à réaliser certaines dépenses [102]. De nombreuses dépenses considérées par la loi comme obligatoires sont pourtant librement choisies par les collectivités. Elles sont donc l'expression de leur libre administration. Ainsi, il faudra recourir à la notion de dépenses imposées plutôt que celle de dépenses obligatoires pour déterminer les dépenses qui s'opposent à la libre administration des collectivités [103].

63. Les autres dépenses sont celles que Georges Vedel oppose aux dépenses obligatoires, celles qui permettent à la collectivité de « pourvoir aux services publics qu'elle juge pourtant nécessaires » [104]. Dans la décision que commente le doyen Vedel, le Conseil constitutionnel vise également ces dépenses. Elles renvoient à la « compétence propre » [105]

98. Georges VEDEL, « II. Le "droit au logement" et le principe de libre administration des collectivités locales », *op. cit.*, p. 17.

99. Pour ne citer que quelques exemples extraits de l'article L2321-2 du CGCT : l'entretien de l'hôtel de ville ou, si la commune n'en possède pas, la location d'une maison ou d'une salle pour en tenir lieu ; la rémunération des agents communaux, les contributions et les cotisations sociales afférentes ; les dépenses dont elle a la charge en matière d'éducation nationale ; les dépenses d'entretien et de construction des ports maritimes de commerce et de pêche qui lui sont transférés ; les dépenses d'entretien des voies communales ; etc.

100. Par ces dépenses obligatoires des départements selon L3321-1 du CGCT : les dépenses relatives au fonctionnement des organes délibérants et à l'entretien de l'hôtel du département ; les dépenses relatives à l'action sociale, à la santé et à l'insertion mises à la charge du département ; Les dépenses relatives à l'allocation personnalisée d'autonomie ; la participation au service départemental ou territorial d'incendie et de secours ; les dépenses d'entretien et construction de la voirie départementale.

101. Sont notamment listées comme dépenses obligatoires de la région par l'article L4321-1 du CGCT : celles dont elle a la charge en matière d'éducation nationale ou encore les dépenses liées à l'organisation des services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt régional.

102. Voir les paragraphes 227 à 232 pages 81–83.

103. Voir les paragraphes 596 à 598 pages 195–196.

104. Georges VEDEL, « II. Le "droit au logement" et le principe de libre administration des collectivités locales », *op. cit.*, p. 17.

105. Considérant 16, *Loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement*, *op. cit.*

des collectivités. Le texte de la saisine ayant conduit à cette décision, en partie repris dans le quinzième considérant [106], fait quant à lui référence aux « propres priorités budgétaires », par opposition aux dépenses imposées par la loi contrôlée. La doctrine évoque également les « propres décisions » [107] des collectivités territoriales. Ces dépenses seront donc ici qualifiées de *propres*.

64. L'étude doit vérifier si la protection de la libre administration des collectivités territoriales telle que la concevait Georges Vedel est ou non réalisable. Est-ce que le seuil proposé par l'ancien membre du Conseil constitutionnel offre un aboutissement à la réflexion d'une doctrine pour qui la nature des ressources importe peu ? L'intérêt du sujet est donc à la fois théorique et pratique. Théorique d'abord parce qu'il invite à explorer, voire revisiter, un certain nombre de notions juridiques et réinterroger les liens qu'elles ont les unes avec les autres. Au-delà de la définition négative donnée aux ressources propres (celles qui s'opposent aux dépenses imposées), quel est le cadre juridique qui les autorise ? Est-ce par exemple la clause de compétence générale défendue par certains auteurs ? Est-ce que, au contraire, ces dépenses propres peuvent relever des compétences que l'État leur confie ? Est-ce que la notion de compétences obligatoires a du sens ? Est-ce que la liberté d'agir des collectivités territoriales est synonyme de leur pouvoir d'agir ? Est-ce qu'il peut exister un lien fiscal entre la collectivité et le contribuable local ? Comment définir une dépense imposée ?

65. L'intérêt d'une telle étude est pratique ensuite, car si les réponses données parviennent à convaincre, cela suppose qu'il y a une voie vers une normalisation des relations entre l'État et les collectivités territoriales. Pour autant, il faudra également répondre à de nombreuses questions. Comment calculer le volume des dépenses imposées ? Comment définir celui des dépenses propres ? À supposer que les définitions et les modes de calcul puissent être apportés, comment comptabiliser ces dépenses ? Quelle doit être la prise en charge par l'État des dépenses imposées ? Faut-il instaurer un plafond des dépenses remboursables ? Comment déterminer le seuil constitutionnel préconisé par Georges Vedel ? Quelle protection ce seuil doit-il recevoir ?

66. Pour répondre à ces questions, il convient d'envisager l'équation de Georges Vedel sous un autre angle. La proposition de l'auteur peut se formuler ainsi : $\frac{a}{b} = c$ où a correspond au poids des dépenses propres des collectivités territoriales, b au poids des

106. *Ibid.*
107. Pour un exemple récent, voir Antony TAILLEFAIT, *op. cit.*

dépenses imposées et c est la division de l'un sur l'autre. Dans la proposition du doyen Vedel, le juge devrait vérifier si c est suffisant pour considérer que la libre administration est préservée. En l'état actuel de la comptabilité locale, il n'est pas possible de distinguer dans les dépenses engagées par les collectivités territoriales, celles qui relèvent de leur libre choix (et donc de leur libre administration) de celles qui leur sont imposées par l'État. Il n'est donc pas possible *a fortiori* non plus de connaître le rapport de l'une sur l'autre.

67. Si le seuil constitutionnel proposé par Georges Vedel est considéré comme une manière de protéger la libre administration des collectivités, pourquoi le laisser à la libre appréciation du juge ? Il serait plus efficace de le faire figurer dans la Constitution. Dans ce cas, le seuil constitutionnel et c se confondent. Aussi, dans l'équation proposée, c sera connu. Or, mathématiquement, si $\frac{a}{b}$ = c alors c x $b = a$. Ainsi, en connaissant le seuil, il suffit de déterminer le poids des dépenses imposées pour connaître celui qui doit correspondre aux dépenses propres. Par exemple, si le ratio de cette nouvelle autonomie financière est fixé à 15 % et que le montant des dépenses imposées sont de 1000, alors les dépenses propres doivent au moins être de 150. Toutefois, cela n'aurait pas beaucoup de sens d'imposer des dépenses propres. Les collectivités peuvent par exemple faire le choix de mettre une part de leurs ressources propres en réserve pour financer des investissements futurs qui relèvent de leur libre choix. Il faudra donc préférer recourir à la notion de ressources à la libre disposition des collectivités territoriales. C'est ce volume de ressources qui doit permettre les dépenses propres. Pour résumer, l'autonomie financière des collectivités territoriales doit correspondre au volume de ressources qui est dédié à leurs dépenses propres. Ce volume est proportionnel au montant des dépenses qui leur sont imposées.

68. Il reste encore à savoir comment mesurer les dépenses imposées. Cela suppose deux chantiers distincts. Il faut connaître le ou les critères qui permettent d'identifier, parmi les dépenses engagées par les collectivités territoriales, celles qui sont des dépenses imposées et celles qui relèvent, selon Georges Vedel, de leur libre administration. Une fois ce ou ces critères trouvés, il conviendra de s'assurer que la comptabilisation de ces dépenses en tienne compte. Il sera alors nécessaire de faire évoluer le droit des comptes publics locaux et notamment la comptabilité fonctionnelle (et la nomenclature du même nom).

69. L'étude permettra de vérifier le caractère juridiquement et techniquement applicable de la proposition de Georges Vedel. Cependant, cette démonstration ne peut pas suffire. En effet, ce n'est pas parce qu'une autre conception de l'autonomie financière

peut se décliner de manière opérationnelle qu'elle s'impose nécessairement. Il convient de rappeler que les auteurs et les élus qui sont attachés à l'actuelle conception de l'autonomie financière estiment que pour la renforcer, il suffit de l'adosser à une autonomie fiscale. Autrement dit, si les collectivités avaient désormais la pleine maîtrise des ressources aujourd'hui qualifiées de propres, alors l'autonomie financière deviendrait efficace à protéger la libre administration des collectivités territoriales. Ce n'est pourtant pas le cas et il est déterminant de convaincre de l'inféconde conception de l'autonomie financière des collectivités territoriales fondée sur la nature de leurs ressources.

9. Une recherche juridique ancrée dans une perspective globale

70. Il convient de préciser que l'auteur de ces lignes a exercé durant quinze ans des mandats politiques locaux [108]. Si l'expérience acquise est mise au service de cette étude, il entend s'efforcer de respecter la neutralité axiologique qu'exige la rigueur scientifique. Toutefois, qu'il s'agisse de déconstruire l'actuelle conception de l'autonomie financière ou d'en proposer une nouvelle, cette recherche devra nécessairement s'éloigner d'une approche purement positiviste-normativiste. D'un point de vue épistémologique, le seul examen, entendu au sens strict, du droit positif est insatisfaisant. L'approche *kelsénienne* [109] de la recherche juridique sera ici écartée. Dans son cours intitulé *Du gouvernement par les lois à la gouvernance par les nombres*, Alain Supiot indiquait que pour être féconde, l'analyse juridique doit donc prendre acte de la relativité historique et géographique du droit, qui n'est pas une donnée intemporelle et universelle dans l'organisation des sociétés humaines » [110].

71. Il conviendra alors d'adopter une démarche plus proche de ce que certains auteurs appellent *droit global* entendu au sens de perspective globale. L'explication par l'exemple qu'en donne Mikhail Xifaras est particulièrement éclairante :

108. De l'année 2006 à l'année 2021. Conseiller municipal de Bordeaux, conseiller à la communauté urbaine de Bordeaux, vice-président du Département de la Gironde.

109. Pour Boris BARRAUD, « Kelsen impose le "purisme" méthodologique aux juristes. Qui entend étudier les normes juridiques scientifiquement doit s'efforcer de demeurer à l'écart de toutes considérations politiques, philosophiques, sociologiques, psychologiques, religieuses ou économiques. Il lui incombe de se contenter d'"exposer le droit tel qu'il est". À cette condition, la théorie et la science du droit sont "pures"; elles se bornent à "la connaissance du seul droit, en excluant de cette connaissance tout ce qui ne se rattache pas à l'exacte notion de cet objet" », Boris BARRAUD, « La science du droit parmi les sciences sociales : la tradition de l'autonomie et la tentation de l'ouverture », *Revue de la Recherche Juridique - Droit prospectif* 2015, n° 154, p. 27, p. 4.

110. Alain SUPIOT, « État social et mondialisation : analyse juridique des solidarités », *L'annuaire du Collège de France. Cours et travaux* 1er avr. 2014, n° 113, p. 717, p. 719.

> « Le décret nommant Dupont à la tête de tel Établissement public est un acte juridique sous l'aspect de la théorie des actes administratifs, c'est aussi un acte psychologique (le président aime bien Dupont), politique (Dupont est de droite), sociologique (Dupont et le président allaient au même cours de judo quand ils étaient petits), etc [111]. »

72. L'auteur explique que selon la théorie juridique de l'État, « il revient au juriste de produire le savoir qui porte spécifiquement sur la juridicité du phénomène considéré (Dupont est nommé par décret en conseil des ministres, ce décret n'est valide que s'il est signé de telle et telle manière, il est susceptible de recours sous certaines conditions etc.) » [112]. Néanmoins, Mikhail Xifaras considère cette approche insuffisante. Pour lui, « le *Global Turn* invite à la production d'un savoir éclectique qui cherche à penser ensemble (et dans leurs relations) les diverses dimensions des phénomènes qu'il étudie » [113].

73. Pour ces raisons, cette recherche accorde une place importante à l'examen du discours politique tenu lors des discussions parlementaires mais également en dehors des hémicycles. Les développements s'appuient également sur de nombreux rapports. La plupart sont des documents parlementaires, d'autres sont soit rédigés par des institutions (Conseil d'État, Cour des comptes, Conseil économique et social, etc.), soit par des personnalités qualifiées. Certaines d'entre elles et plus particulièrement Pierre Richard [114] ont eu une influence considérable sur l'élaboration des règles régissant les relations entre l'État et les collectivités territoriales. La généalogie de certaines réformes et de nombreuses discussions mettront en évidence cette influence. La décentralisation est un phénomène politique, le contenu de la libre administration est nécessairement politique et la définition de l'autonomie financière l'est tout autant. Pour comprendre les raisons de l'échec de l'actuelle autonomie financière des collectivités territoriales, il faut rechercher les intentions. Par ailleurs, pour vérifier le caractère réaliste d'une proposition de renversement de paradigme,

111. Mikhail XIFARAS, « Après les Théories Générales de l'État : le droit global ? », *Jus Politicum* 2012, n° 8, p. 47, [En ligne], p. 47.
112. *Ibid.*, p. 48.
113. *Ibid.*, p. 48.
114. Pierre RICHARD est un ancien haut fonctionnaire qui a notamment occupé le poste de directeur général des collectivités locales au ministère de l'Intérieur de la fin des années 1970 au début des années 1980. Il a par ailleurs fondé et présidé la banque Dexia. Il a été amené à démissionner de la présidence du Conseil d'administration de la banque lors de la crise financière de 2008, quelques années avant son démantèlement. Voir notamment Jean-François COLLOMBAT, *Une crise en quête de fin. Quand l'Histoire bégaie. Rapport d'information fait au nom de la Délégation sénatoriale à la prospective*, n° 393, Sénat, 9 fév. 2017, p. 112-122. Dans le cadre de cette étude, c'est son rapport de qui retiendra plus particulièrement l'attention : Pierre RICHARD, *Solidarité et performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, déc. 2006.

il faut mesurer les résistances.

74. Il convient d'ajouter que cette recherche devra à la fois porter sur les principes et sur la technique. Dans un de ses cours de finances publiques, Gaston Jèze mettait en garde :

> « Il est très dangereux de limiter la science des finances à l'étude des principes. La recherche des principes généraux, lorsqu'elle n'est pas accompagnée de l'étude détaillée des procédés d'application et de réalisation, de la technique financière, est nécessairement superficielle ou doctrinaire, en tout cas non scientifique ; elle ne tient pas compte de tous les faits. Inversement, d'ailleurs, celui qui fait une étude détaillée de la technique financière sans se préoccuper des principes généraux dont cette technique n'est que la mise en œuvre, a une vue nécessairement étriquée - et le plus souvent erronée - des questions financières. » [115]

75. Du point de vue des principes, l'étude s'attachera tout particulièrement à examiner celui de la libre administration des collectivités territoriales. Ce principe est au centre de nombreuses notions juridiques qu'il faudra interroger. Il convient à ce stade de préciser que la présente recherche se limitera au droit français des collectivités territoriales. Par ailleurs, la nouvelle conception envisagée conservera le champ d'application de l'actuel article LO.1114-1 du CGCT. Ainsi, l'étude portera sur l'autonomie financière des communes, les départements (auxquels s'ajoutent le département de Mayotte, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et les collectivités à statut particulier issues de la fusion d'une ou plusieurs communes et d'un département), les régions et la collectivité territoriale de Corse (auxquelles sont assimilées les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution autres que celles mentionnées au 2°, les collectivités à statut particulier issues de la fusion de départements et de régions et les collectivités mentionnées au dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution). Il sera également question des grands principes budgétaires et plus particulièrement celui de l'universalité et de l'équilibre budgétaire.

76. Du point de vue de la technique, il sera nécessaire d'y recourir pour deux raisons. D'une part, elle permettra de démontrer le décalage entre les principes et leur application. D'autre part, une conception de l'autonomie financière des collectivités territoriales fondée sur la nature de leurs dépenses suppose d'envisager leur comptabilisation. La vérification

115. Gaston JÈZE, *Cours de finances publiques, Professé à la faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1935-1936. Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, LGDJ, 1936, 320 p., p. 26.

du caractère réaliste du renversement de paradigme proposé serait insuffisante s'il n'était pas démontré qu'il ne rencontre pas d'obstacles opérationnels. Pour cette raison, il faudra recourir à des illustrations pratiques.

10. Annonce de plan

77. Il a été convenu de déconstruire le paradigme actuel pour ensuite poser les bases du nouveau. Il importera alors d'approfondir l'étude des causes qui expliquent en quoi une autonomie financière fondée sur la nature des ressources des collectivités territoriales ne peut pas remplir les objectifs qui lui ont été assignés. Au préalable, il sera nécessaire d'examiner précisément les liens qui existent entre décentralisation, libre administration et autonomie financière des collectivités territoriales. Il sera démontré que la libre administration se trouve fondamentalement dans la liberté qu'ont les collectivités de décider de leurs dépenses. De ce point de vue, il importera de nettement distinguer pouvoir d'agir et liberté d'agir des collectivités territoriales. Il faudra donc établir que ce n'est pas parce que les collectivités dépensent, voire dépensent beaucoup qu'elles dépensent librement. L'examen des débats parlementaires, à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2003 et de l'élaboration de la loi organique de 2004, s'avérera précieux. Il permettra en effet de mesurer les intentions du constituant et du législateur organique. Tous deux avaient bien songé à une autre conception de l'autonomie financière, en partie fondée sur la nature des dépenses assumées par les collectivités territoriales. Un amendement parlementaire déposé à l'occasion de l'examen du projet de loi constitutionnel, qui ne sera pas adopté, a même envisagé que « le Conseil [allait devoir] progressivement déterminer la part de dépenses libres dans les dépenses totales en deçà de laquelle la libre administration des collectivités locales n'est plus garantie » [116]. Pour autant, la loi organique sur ce point se montre d'une grande imprécision. Elle sera censurée à ce titre par le Conseil constitutionnel [117]. Il sera nécessaire d'expliquer pourquoi, en l'état actuel du droit, les ressources propres ne peuvent pas fonder une autonomie financière efficace. Ainsi, il s'agira d'expliquer en quoi la présomption selon laquelle des ressources propres garantissent la protection de la libre administration des collectivités territoriales est erronée. Il faudra donc établir l'absence de corrélation entre ressources propres et dépenses propres.

116. Voir notamment les paragraphes 300 à 303 pages 101–102.
117. *Loi organique prise pour l'application du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, *op. cit.*

78. L'examen des conséquences de cette autonomie financière mal fondée devra porter sur sa dimension juridique et matérielle. Ainsi, le cadre légal de la libre disposition des ressources n'est constitué que des compétences attribuées par la loi. Il s'agira de démontrer que la clause de compétence générale n'a jamais permis l'intervention des collectivités territoriales. Les débats doctrinaux portant sur cette clause ont été importants mais ils ont probablement fait diversion. Pendant que le cadre juridique d'intervention des collectivités territoriales occupait la doctrine désireuse de trouver un fondement à la liberté d'agir des collectivités territoriales, la question de ses moyens financiers n'a pas particulièrement retenu l'attention. Il faudra par ailleurs constater que le principe de libre disposition des ressources peut être entravé par des contrats qu'impose l'État aux collectivités. Il importera alors d'étudier le phénomène de contractualisation et plus particulièrement celui de la contractualisation financière. Les contrats de Cahors introduits avec la loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018 [118] retiendront l'attention. En effet, s'ils ont été interrompus en raison de la crise sanitaire liée à la Covid-19, il est question de les relancer [119]. Ces contrats, qui ont suscité un fort mécontentement chez les élus locaux, pourraient donc venir aggraver les relations entre pouvoir central et pouvoirs locaux.

79. L'autonomie financière des collectivités territoriales, telle qu'elle est aujourd'hui conçue, a des conséquences matérielles significatives pour les collectivités territoriales. Il importera ainsi de constater que sous l'empire de cette conception, les mécanismes de compensation et de péréquation ne protègent pas la libre administration des collectivités territoriales. Par ailleurs, il sera démontré que le contrôle de l'autonomie financière pourtant primordial lors de la réforme de 2003-2004 ne sera pas exercé. Ni le législateur ni le juge ne s'en préoccuperont. À l'occasion de cette étude, il a été remarqué que les rapports d'autonomie financière préalablement évoqués n'étaient plus rédigés par le gouvernement et cela en violation de la loi organique. Cette attitude peut laisser penser que les parties prenantes ont admis, au moins implicitement, que l'autonomie financière des collectivités, fondée sur la nature de leurs ressources, ne pouvait pas renseigner sur l'étendue de leur libre administration.

80. À l'inverse, une autre autonomie financière, fondée quant à elle sur la nature des dépenses des collectivités territoriales offre d'intéressantes perspectives. Nécessairement, cette autonomie devra être soumise à des limites supérieures. Cependant, elle

118. Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, 22 déc. 2018, n° 2018-32.
119. Laurent THÉVENIN, « Budget 2022 : les collectivités locales échappent pour le moment à un tour de vis », *Les Échos* 22 sept. 2021, [En ligne] (visité le 09/11/2021).

bénéficiera également de limites inférieures. Les unes et les autres devront s'envisager dans leur dimension juridique et matérielle. Cette nouvelle autonomie doit en tout état de cause respecter les grands principes budgétaires actuels. Par ailleurs, il faudra proposer un renforcement du contrôle des actes des collectivités territoriales. Les dépenses imposées aux collectivités, dont il aura été démontré qu'elles ne relèvent pas de leur libre administration, devront logiquement leur être remboursées par l'État. Du point de vue matériel, il importera de préconiser un mécanisme de régulation des dépenses locales respectueux de la libre administration des collectivités territoriales. Il faudra s'inspirer des réflexions actuelles pour formuler une proposition réaliste. Ainsi, il conviendra d'écarter une transposition de la LOLF [120] au niveau local comme outil de maîtrise des dépenses des collectivités. En revanche, un contrôle de ces dépenses par l'établissement d'un coût de référence pourrait permettre de concilier l'intérêt des collectivités et celui de l'État. Le remboursement des dépenses imposées aux collectivités territoriales serait alors plafonné à hauteur d'un coût médian constaté.

81. Assez logiquement, au-delà du remboursement des dépenses imposées, il faudra également prévoir, au titre de leur libre administration, un volume de ressources à leur libre disposition des collectivités territoriales. Ces ressources permettront de financer leurs dépenses propres. Ainsi, il sera proposé de calculer le volume de ces ressources en appliquant au montant des dépenses imposées un nouveau ratio d'autonomie financière. Ce mécanisme devra nécessairement faire l'objet d'une réforme qui se traduira par une révision de la Constitution et l'adoption d'une loi organique. Par ailleurs, il importera d'envisager les évolutions législatives et réglementaires sur le droit des comptes publics locaux découlant de cette nouvelle autonomie financière.

82. Après avoir démontré les impasses d'une autonomie financière des collectivités territoriales fondée sur la nature de leurs ressources (Première partie) il conviendra d'envisager les perspectives d'une autonomie financière qui serait fondée sur la nature de leurs dépenses (Deuxième partie).

120. Loi organique relative aux lois de finances, 1er août 2001, n° 2001-692.

Première partie

Les impasses d’une autonomie financière des collectivités territoriales fondée sur la nature de leurs ressources

83. La déconstruction du paradigme dominant suppose d'examiner deux aspects de l'actuel autonomie financière. D'une part, il convient de revenir sur les causes d'une autonomie financière mal fondée (Titre I) et d'autre part sur ses conséquences (Titre II).

Titre I

Les causes d'une autonomie financière mal fondée

84. Deux raisons fondamentales expliquent pourquoi l'autonomie financière actuelle est mal fondée. D'une part, l'abandon d'un principe essentiel, celui de la libre disposition des ressources (Chapitre 1) et d'autre part la consécration d'un critère inutile, celui des ressources propres (Chapitre 2).

Chapitre 1

L'abandon d'un principe essentiel : la libre disposition des ressources

85. La libre disposition des ressources renvoie au pouvoir qu'ont les collectivités territoriales de décider de la destination des fonds qu'elles perçoivent. En raisonnant par l'absurde, il n'est pas difficile d'affirmer que sans la possibilité pour les collectivités territoriales d'user de leurs ressources avec une certaine liberté, il n'y a pas de liberté d'agir et par voie de conséquence, il n'y a pas de réelle libre administration.

86. C'est cette libre administration que le constituant avait à cœur de protéger avec la révision constitutionnelle de 2003 [121]. Plus spécifiquement, il entendait sécuriser la dimension financière de la liberté d'agir des collectivités territoriales au moment où il était reproché à l'État de réduire toujours plus leurs marges de manœuvre. Ainsi, l'autonomie financière des collectivités territoriales, supposée représenter le volume des ressources à leur libre disposition, a été présentée comme un pilier de cette révision constitutionnelle.

87. Même si la Constitution amendée ne retient pas cette expression, l'article 72-2 vient spécifiquement donner une assise constitutionnelle à l'autonomie financière. C'est dans ce même article, en son alinéa 1, que l'on retrouve formulé le principe de libre disposition des ressources des collectivités territoriales : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées

121. *Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République*, *op. cit.*

par la loi ».

88. Ce principe est donc au cœur de la libre administration des collectivités territoriales (Section I). On aurait pu en déduire qu'il conditionnerait alors la définition et le calcul de leur autonomie financière. Il faudra au contraire constater que le principe de libre disposition a été détaché de la notion d'autonomie (Section II).

Section I Un principe au cœur de la libre administration des collectivités territoriales

89. Il convient au préalable d'articuler les notions de libre disposition des ressources, d'autonomie financière, de liberté d'être, de liberté d'agir, de pouvoir d'agir, de dépenses imposées, de dépenses propres, de libre administration et de décentralisation. Pour des raisons de meilleure compréhension, il est proposé de formuler dès maintenant la manière dont ces différentes notions s'imbriquent, il faudra par la suite justifier ces affirmations.

90. La libre administration des collectivités est composée d'une liberté d'être et d'une liberté d'agir. La protection constitutionnelle que va recevoir la libre administration ne concernera que sa liberté d'être. Une confusion, de la part des auteurs et du personnel politique, qui aura des répercussions importantes sur la réforme, est faite entre liberté d'agir et pouvoir d'agir. Seul ce dernier fait l'objet d'une certaine protection constitutionnelle. Ainsi, le législateur peut augmenter le pouvoir d'agir des collectivités territoriales sans pour autant leur donner les moyens de leur liberté d'agir, cœur de la libre administration. Le pouvoir d'agir des collectivités territoriales peut être très étendu alors que la liberté d'agir peut quant à elle être très résiduelle. En effet, le pouvoir d'agir peut essentiellement servir de support à l'obligation d'agir. Cet aspect a été ignoré par la doctrine, sans doute parce qu'il n'y a pas eu de recherches véritables sur la nature des dépenses des collectivités territoriales (la nature fait ici référence à la distinction entre décisions relevant de l'obligation d'agir et décisions relevant de la liberté d'agir). De telles recherches auraient permis de mesurer que ce n'est pas parce que les collectivités prennent des décisions et notamment des décisions portant sur leurs dépenses qu'elles sont libres de les prendre.

Ainsi, et parce que le recours à la notion de dépenses obligatoires n'est pas possible [122], il faudra distinguer les notions de dépenses imposées (expression de l'obligation d'être ou d'agir) et de dépenses propres (expression de la liberté d'être ou d'agir).

91. La libre disposition des ressources est une liberté abritée dans la liberté d'agir (et, pour des enjeux financiers plus modestes, dans la liberté d'être). Elle constitue pour cette dernière les moyens juridiques et matériels à la main des collectivités territoriales. L'autonomie financière permet quant à elle de mesurer l'étendue de cette libre disposition des ressources. Quand le poids des décisions imposées est écrasant par rapport à celui des dépenses propres, la liberté d'agir des collectivités territoriales est donc faible tout comme, par conséquent, leur libre administration. Dans ce cas-là, la décentralisation est essentiellement administrative. Lorsqu'en revanche le législateur fait de la place aux dépenses propres des collectivités territoriales, leur liberté d'agir et donc leur libre administration sont plus vigoureuses et la décentralisation n'est plus seulement administrative, elle est également partiellement politique.

92. À propos de la libre administration des collectivités territoriales, Louis Favoreu et André Roux ont pu évoquer une « liberté-gigogne » [123] parce qu' « elle englobe plusieurs composantes ». La libre administration des collectivités territoriales comprend leur liberté d'être et leur liberté d'agir. C'est plus particulièrement cette dernière qui retiendra l'attention. Elle renferme à son tour d'autres libertés et tout particulièrement la liberté pour les collectivités territoriales de disposer de leurs ressources. La place qu'occupe une liberté-fille dans celle qui l'abrite, sa liberté-mère, peut-être si importante que l'étendue de cette première conditionne celle de la seconde.

93. C'est pourquoi il est soutenu ici que l'étendue de la libre administration des collectivités territoriales est essentiellement conditionnée à celle de leur liberté d'agir (§1) et le degré de celle-ci est intimement lié à celui de la libre disposition de leurs ressources (§2).

122. Voir 216 à 234 pages 78–83.

123. Louis FAVOREU et André ROUX, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », *Cahiers du Conseil constitutionnel* mai 2002, n° 12, p. 88.

§ 1. La libre administration essentiellement conditionnée à la liberté d'agir des collectivités territoriales

94. Il aura fallu presque un siècle pour que la libre administration soit davantage qu'un principe d'organisation administrative. La notion, qui abritait la liberté d'être des collectivités territoriales, va en effet progressivement s'ouvrir à une fragile liberté d'agir (A). Néanmoins, contrairement à ce qu'une partie de la doctrine soutient, il s'agit là d'une liberté qui ne bénéficie pas d'une protection constitutionnelle particulière. Au mieux, le législateur pourrait se trouver censuré s'il lui venait l'idée de priver les collectivités territoriales d'une partie substantielle de leur pouvoir d'agir. Il apparaît fondamental de bien distinguer pouvoir d'agir et liberté d'agir des collectivités territoriales. C'est bien la seconde et non le premier qui constitue le pilier de la libre administration alors pourtant que c'est le premier qui sera protégé par le gardien de la Constitution. Cette liberté d'agir se comprend comme une liberté de choisir ses décisions (B).

A. L'émergence d'une fragile liberté d'agir des collectivités territoriales

95. La plupart des représentants de la doctrine ont pu faire observer que la libre administration des collectivités territoriales était une notion abstraite dont l'appréhension a donné lieu à plusieurs approches théoriques. Il est dit par ailleurs que cette notion, comme celle de la décentralisation [124], évolue avec le temps. Elle n'a pas aujourd'hui la même signification qu'hier ni probablement celle qu'elle aura demain. Il a pu être avancé que la libre administration est « un terme vague et vide (privé de référence), dont la fonction est de transposer au niveau administratif l'idéologie politique de la démocratie représentative » [125].

96. Le constituant, les parlementaires et le Conseil constitutionnel façonnent la libre administration des collectivités territoriales. Les influences sont par ailleurs diverses : doctrine juridique, textes européens, revendications des élus locaux, etc. La thèse que lui consacre Constantinos Bacoyannis [126] montre que la conception dominante de la libre administration

124. « Le terme traditionnel en France est celui de "décentralisation", un mot familier à défaut d'évoquer le même contenu pour tous et selon les moments », Jean-Marie PONTIER, « Contractualisation et libre administration », *RFDA* 2018, p. 201, p. 201.

125. Michel TROPER, « Libre administration et théorie générale du droit. Le concept de libre administration » *in Décentralisation des organisations et problèmes de coordination : les principaux cadres d'analyse*, sous la dir. de Joëlle AFFICHARD, L'Harmattan, 1997, p. 80, p. 90.

126. Constantinos BACOYANNIS, *op. cit.*

a évolué dans le sens de plus de liberté en faveur des entités infra-étatiques.

97. En effet, la notion de libre administration va accueillir la liberté d'agir des collectivités à côté de leur liberté d'être (1). En revanche, la protection constitutionnelle ne portera que sur la liberté d'être et du pouvoir d'agir des collectivités territoriales (2). La liberté d'agir ne recevra en effet aucune protection spécifique.

1. Une libre administration accueillant la liberté d'agir des collectivités à côté de leur liberté d'être

98. Historiquement, la libre administration était d'abord réduite à la liberté d'être des collectivités territoriales (a) puis elle s'est ouverte à leur liberté d'agir (b).

a. Une libre administration d'abord réduite à la liberté d'être des collectivités territoriales

99. Dans son étude, Constantinos Bacoyannis considère que libre administration et décentralisation se confondent [127]. Une partie de la doctrine, lui répondant, a proposé au contraire de « distinguer plus clairement » ces deux notions en considérant que « la notion de « décentralisation » [...] repose sur une délégation de puissance publique que [l'État] consent aux collectivités locales, sur « une concession émanant de la collectivité supérieure » pour reprendre l'expression de Carré de Malberg, la « libre administration », en revanche, se présente comme une liberté constitutionnellement reconnue et garantie dont le respect s'impose au législateur » [128]. Il faut néanmoins remarquer avec l'auteur que libre administration et décentralisation vont connaître les mêmes évolutions. Ainsi, il est pertinent de s'appuyer sur les développements des grands juristes de l'époque qui théorisaient la décentralisation avant que la notion de libre administration apparaisse.

100. La conception de la décentralisation qui s'imposera pendant près d'un siècle est celle défendue par Maurice Hauriou. Dans son célèbre article sur la décentralisation publié en 1891, il affirme que « dès qu'une autorité locale [...] est constituée, ne fût-ce qu'en partie, par le vote populaire, il y a décentralisation, alors même que son autonomie serait bridée par une très forte tutelle » [129] et l'auteur de donner l'exemple des conseils généraux : « dans l'organisation départementale actuelle, il y a de la décentralisation, bien que le préfet,

127. Pour l'auteur, « la décentralisation-liberté est une « libre administration », *Ibid.*, p. 90.
128. Louis FAVOREU et André ROUX, *op. cit.*
129. Maurice HAURIOU, *Décentralisation*, *op. cit.*, p. 474.

organe exécutif du département, reste nommé par le pouvoir central. Assurément il y aurait plus de décentralisation encore si le chef du département était élu comme le maire est élu, comme les directoires étaient élus dans l'organisation de 1790, comme le comité permanent du cercle est élu en Prusse, comme le comité permanent du comitat est élu en Hongrie (au moins pour partie) ; mais, néanmoins, le fait que le conseil général, organe délibérant, est élu constitue un minimum suffisant de décentralisation » [130].

101. Maurice Hauriou complétait son propos en indiquant que « s'il n'est pas nécessaire qu'une autorité locale [...] ait une grande autonomie pour être décentralisée, il faut qu'elle ait des attributions. Il faut, en d'autres termes, qu'elle soit vraiment une autorité administrative, qu'elle prenne des décisions, exécutoires ou non, et que ces décisions soient relatives à quelque intérêt local [...] » [131]. Selon l'auteur, il y a donc décentralisation même si les attributions qui leur sont confiées ne sont pas réellement effectives, pour reprendre un terme qui sera examiné plus loin (puisque leurs décisions ne sont pas nécessairement exécutoires).

102. Autres temps, autres mœurs, pour Maurice Hauriou et même s'il défend qu'elle pourrait (et qu'elle devrait) aller au-delà, la décentralisation peut donc parfaitement s'accommoder d'une absence de pouvoir d'agir effective, et donc *a fortiori* de « liberté d'agir » au bénéfice des collectivités territoriales. Commentant le droit en vigueur, il observait, sans qu'il considère pour autant que cela puisse être contradictoire avec la décentralisation, que « dans les cas où les décisions des autorités administratives en tutelle ont besoin de l'approbation de l'autorité supérieure, il y a pour la personne administrative une véritable incapacité [...]. Cette incapacité se rapproche de celle du mineur émancipé » [132].

103. Dans cette conception, peu importe le pouvoir réel des autorités locales, celui-ci peut en effet être extrêmement limité, pourvu qu'il y ait élection. Il est encore moins question de donner un quelconque pouvoir aux collectivités dans l'organisation de ces éventuelles attributions. Ici, et pour reprendre une distinction évoquée plus haut et précisée par la suite, c'est donc d'abord la « liberté d'être » des collectivités territoriales qui prime. Il faut remarquer ici et des exemples seront données [133] que les collectivités ont aussi des « obligations d'être ».

130. *Ibid.*, p. 474.
131. *Ibid.*, p. 475.
132. *Ibid.*, p. 489.
133. Voir le paragraphe 1570 page 499.

104. Cette conception, désignée par Constantinos Bacoyannis comme « décentralisation territoriale-principe d'organisation administrative » est restée dominante jusqu'à la Constitution de la IV[e] République [134]. Elle aura une influence importante sur plusieurs thèses de doctorat publiées pendant cette période [135].

b. Une libre administration s'ouvrant à la liberté d'agir des collectivités territoriales

105. Bien que pour lui la décentralisation impose [136] une tutelle du pouvoir central, Maurice Hauriou était un ardent défenseur de la décentralisation (administrative). Il considérait que les élections locales, consubstantielles de la décentralisation, étaient une « *école primaire de la liberté* » [137]. Plus tard, il dira : « La justification que l'on a donnée et que l'on donne encore de la décentralisation, à savoir qu'elle est une école de la liberté et que les élections locales sont pour les électeur un apprentissage en vue des élections politiques, cette justification-là est bien en dessous de la vérité. Dans la réalité des choses, les élections locales sont les seules que comprennent vraiment les électeurs, les seules où ils aient pleinement conscience de leur pouvoir, les seules où ils s'intéressent au jeu politique, les seules aussi où ils aient quelque compétence pour émettre une opinion sur les affaires » [138]. Dans le même sens, Louis Rolland évoquait quant à lui une « décentralisation-école de la démocratie » [139].

106. Assez justement, Constantinos Bacoyannis relève que « la décentralisation ne peut être une école de la démocratie ou de la liberté qu'à la condition que l'autorité décentralisée soit vraiment celle qui est chargée de la gestion des intérêts généraux de la localité ». Pour l'auteur, l' « élection des autorités locales [...] n'est pas suffisante, car il faut, de plus, que ces autorités disposent de tous les moyens juridiques et matériels garantissant que tout ce qui concerne la vie locale [...] sera déterminé par les autorités exprimant la volonté de la population locale ». Quelle serait la valeur de l'élection de ces autorités, demande-t-il, « si celles-ci étaient dépourvues des moyens nécessaires à l'accomplissement

134. Constantinos BACOYANNIS, *op. cit.*
135. *Ibid.*
136. Il considérait ainsi que la tutelle était une garantie contre la tyrannie dont pouvait faire preuve les autorités locales : « Il ne servirait en effet de rien que la décentralisation augmentât l'indépendance vis-à-vis du pouvoir central, si en même temps elle laissait le champ libre à la tyrannie du pouvoir local. Il y a déjà comme garantie la tutelle du pouvoir central », Maurice HAURIOU, *Décentralisation*, *op. cit.*, p. 478.
137. *Ibid.*, p. 478.
138. Maurice HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, 2[ème] ed., Recueil Sirey, 1929, 759 p., p. 190.
139. Louis ROLLAND, « La Démocratie et la décentralisation en France », *Cahiers de la nouvelle journée* 1925, n° 4, p. 128, p. 135 cité par Constantinos BACOYANNIS, *op. cit.*, p. 86.

de leur mission ? » [140]. C'est pourquoi, dans cette conception, il ne faut pas seulement que les collectivités territoriales aient une liberté d'être, il faut aussi leur reconnaître une certaine liberté d'agir.

107. Il est admis que la décentralisation-liberté n'est pas toute décentralisation mais « une décentralisation suffisamment avancée ». Cette approche signifie donc que la décentralisation est nécessairement graduelle (Maurice Hauriou dit que la « décentralisation est susceptible de degrés » [141]) et qu' « il faudrait, par conséquent, concevoir divers procédés grâce au progrès desquels la simple décentralisation deviendrait « décentralisation suffisamment avancée ».

108. L'envisager comme étant graduelle pose donc la question de savoir à partir de quel degré de décentralisation celle-ci devient satisfaisante. À cette question, Constantinos Bacoyannis répond que la doctrine a été incapable de le préciser et l'auteur conclut d'ailleurs que cela est tout à fait logique. Il explique en effet que « dès que le minimum de décentralisation existe, tout nouveau progrès « décentralisateur » se traduit, tout simplement, par l'augmentation de la faculté de la localité ou des intéressés à gérer leurs propres affaires par des autorités qui les représentent ; elle se traduit donc par un nouveau progrès de leur *liberté* [142].

109. Ceci étant dit, la question importante est de savoir quelle est la protection de cette libre administration des collectivités territoriales et de ses composantes.

2. Une protection constitutionnelle de la liberté d'être et du pouvoir d'agir des collectivités territoriales

110. La libre administration est historiquement une liberté octroyée par le législateur aux collectivités territoriales. Elle va néanmoins devenir un principe à valeur constitutionnelle (a). La question qui fera l'objet de très nombreuses discussions doctrinales est celle de savoir quelle est la véritable protection de cette libre administration. Il est soutenu ici que la Constitution et le Conseil constitutionnel, en dehors de la protection de la liberté d'être des collectivités territoriales, n'iront pas plus loin que la sauvegarde d'un certain pouvoir d'agir, préalable certes indispensable à la liberté d'agir des collectivités territoriales (b) mais avec lequel elle ne doit pas être confondue.

140. *Ibid.*, p. 87.
141. Maurice HAURIOU, *Décentralisation*, *op. cit.*, p. 472.
142. Constantinos BACOYANNIS, *op. cit.*, p. 87.

a. Une libre administration érigée en principe à valeur constitutionnelle

111. Malgré l'hostilité de certains députés qui concevaient la décentralisation comme un principe d'organisation territoriale et non comme une liberté, un titre X intitulé « Des collectivités territoriales » fera son apparition dans la Constitution de 1946. Sera adopté un article 87 dont l'alinéa 1 est ainsi rédigé : « Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel ». Le président de la Commission de la Constitution de l'Assemblée constituante, André Philip, à des députés réfractaires à cette reconnaissance, répondait : « j'estime en mon nom personnel, qu'il est bon d'inscrire dans la Constitution les *liberté locales* » [143].

112. La Constitution de 1958 va conserver la mention de la libre administration des collectivités territoriales. Dans le texte originel, elle y figure deux fois. D'une part, elle est mentionnée au titre V , « Des rapports entre le Parlement et le gouvernement » à l'article 34 qui définit les matières relevant du domaine de la loi par opposition à celles qui concernent le règlement. Il y est ainsi indiqué, à l'alinéa 13, que la loi « détermine les principes fondamentaux [...] de la libre administration des collectivités locales [144], de leurs compétences et de leurs ressources ». D'autre part, elle se trouve au titre XI , « Des collectivités territoriales » et plus précisément à l'article 72 dont l'alinéa 2 veut que les « collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi ».

113. Le rôle de la loi dans la définition des règles applicables aux collectivités territoriales est déterminant. La doctrine rappelle qu'à l'époque, « la compétence du législateur est justifiée par le fait qu'elle protégeait mieux la libre administration que ne peut le faire le pouvoir réglementaire, soupçonné à tort ou à raison d'être plus « étatiste » que le législateur, de la même manière que la loi paraît être la règle la plus protectrice des droits fondamentaux, comme le suggère l'alinéa 2 de l'article 34 relatif à la protection des droits civiques et des libertés publiques. La loi est ainsi conçue comme une garantie de la libre administration des collectivités territoriales » [145].

114. Néanmoins, si le constituant avait confié la garde de la libre administration des collectivités territoriales au législateur pour la protéger d'un « pouvoir réglementaire étatiste »,

143. Cité par *Ibid.*, p. 96.

144. Les collectivités *locales* deviendront collectivités *territoriales* avec l'harmonisation rédactionnelle de l'article 34 de la révision de 2003.

145. Michel VERPEAUX et Laetitia JANICOT, *Droit des collectivités territoriales*, 3ème éd., PUF, 2015, 444 p., p. 184.

la protection de celle-ci, ne pouvait pas être uniquement assurée par le Parlement. André Roux a pu ainsi faire remarquer que s'agissant « des libertés locales ou des autres libertés, il est évident que l'intervention du législateur ne présente qu'une garantie relative » [146]. C'est d'ailleurs un constat encore aujourd'hui partagé par les parlementaires eux-mêmes [147]. C'est pourquoi, explique André Roux, « afin d'encadrer le pouvoir discrétionnaire [du législateur], le Conseil constitutionnel faisant incontestablement œuvre créatrice, a consacré la valeur constitutionnelle du principe de libre administration dans la décision du 23 mai 1979, Territoire de Nouvelle-Calédonie » [148]. Si cette décision n'est pas particulièrement éclairante quant au contenu que veut donner le Conseil constitutionnel à la libre administration, elle peut constituer un premier avertissement en direction du législateur.

115. Maintenant que le principe de libre administration fait son entrée dans le champ constitutionnel, il reste à savoir ce qui est réellement protégé. L'examen des décisions du Conseil constitutionnel révèle que ce dernier ne protégera que la liberté d'être des collectivités territoriales ainsi que le pouvoir et non la liberté d'agir des collectivités territoriales.

b. Une protection de la liberté d'être et du seul pouvoir d'agir des collectivités territoriales

116. Selon la formule devenue célèbre du doyen Vedel, le tracé de la libre administration (ou plus exactement le tracé de sa protection constitutionnelle) s'apparente plus à un pointillé qu'à une ligne continue, « chaque réponse [du Conseil constitutionnel] à une question concrète s'inscrit dans une suite et le pointillé s'enrichit, laissant de moins en moins d'espace non jalonné » [149]. Pendant trente ans, c'est notamment au gré des saisines de parlementaires, souvent membres de l'opposition, que le Conseil constitutionnel a été

146. André ROUX, « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », *Revue française de droit administratif* mai 1992, p. 435.

147. C'est notamment un des constats que posent les sénateurs signataires de la proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières de 2000 : « Si le renforcement de la compétence législative dans la définition des compétences et les modalités de leur exercice avait pu apparaître comme une garantie importante pour les collectivités locales, les atteintes successives aux principes initiaux démontrent que cette garantie est insuffisante. Prévenir pour l'avenir de nouvelles remises en cause passe par une véritable affirmation des règles fondamentales de l'autonomie locale dans la Constitution », Patrice GÉLARD, *Rapport fait au nom de la commission des lois dans le cadre de la proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales*, n° 33, Sénat, oct. 2000, p. 7.

148. Cons. Const., *Territoire de Nouvelle-Calédonie*, 23 mai 1979, 79-104 DC.

149. Georges VEDEL, « II. Le "droit au logement" et le principe de libre administration des collectivités locales », *op. cit.*, p. 18.

amené à préciser la protection qu'il entendait donner à la libre administration des collectivités territoriales. À partir de 2010, ce principe sera également invoqué à l'occasion de fréquentes questions prioritaires de constitutionnalité [150].

117. Pour une partie majoritaire de la doctrine [151], la libre administration comprend deux grandes libertés évoquées plus haut : une certaine « liberté d'être » et une certaine « liberté d'agir ». Louis-Jérôme Chapuisat, auteur de cette distinction ainsi formulée, a pu aussi évoquer une « liberté d'être et une liberté de faire » [152]. Des auteurs parleront également d' « autonomie institutionnelle et autonomie fonctionnelle » [153] ou d' « autonomie institutionnelle et autonomie de gestion » [154], d' « autonomie organique et autonomie matérielle » [155]. Il existe également la distinction entre « premier niveau d'autonomie » qui renvoie à la notion de personne morale et « deuxième niveau d'autonomie » qui serait « celui de l'action et donc de l'expression de volontés » de la collectivité territoriale [156].

118. Si la Constitution et la jurisprudence assurent une réelle protection constitutionnelle de la liberté d'être des collectivités territoriales, il ne semble pas exact d'affirmer qu'elles protégeraient aussi leur liberté d'agir.

150. Voir en ce sens : Pierre de MONTALIVET, « QPC et droit des collectivités territoriales » 2016, p. 586.

151. Certains auteurs réfutent en bloc que l'on puisse parler d'autonomie s'agissant de décentralisation. Il a ainsi été soutenu que « l'autonomie ne convient absolument pas pour caractériser les organes locaux ou les collectivités, encore moins quand il s'agit de donner l'idée directrice de la décentralisation dans un raccourci approximatif », Christine HOUTEER, *Recherche sur les bases constitutionnelles de la décentralisation territoriale*, Thèse de doctorat, Université de Toulouse 1, 1987, p. 26.

152. Louis-Jérôme CHAPUISAT, « Libertés locales et libertés publiques », *AJDA* 1982, p. 349, p. 354.

153. Laurent TOUVET, Jacques FERSTENBERT et Claire CORNET, *Les grands arrêts du droit de la décentralisation*, 3ème éd., Grands arrêts, Dalloz, 1999, 590 p., p. 5.

154. François PRIET, Jacques FERSTENBERT et Paule QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, Hyper Cours, Dalloz, 2016, 846 p., p. 80.

155. Guillaume PROTIÈRE, « Collectivités territoriales et réforme territoriale. De l'insoutenable légèreté du législateur » *in La réforme territoriale, une politique en faux-semblants ?*, sous la dir. de Guillaume PROTIÈRE, L'Harmattant, 2011, p. 55.

156. Robert HERTZOG, « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? » *in Mélanges Paul Amselek*, Bruylant, 2005, p. 446, p. 451.

i. La protection de la liberté d'être

119. Il a été rappelé que dans le texte constitutionnel approuvé par référendum en 1958, l'article 72 alinéa 2 précise que les « collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi ». La Constitution envisage alors seulement, mais explicitement la libre administration des collectivités territoriales sous l'angle organique [157].

120. Cette autonomie institutionnelle est identifiée depuis bien longtemps, elle renvoie à des conseils élus dont déjà Maurice Hauriou considérait qu'ils étaient « la » condition de la décentralisation [158].

121. L'article 72 alinéa 2 de la Constitution de 1958 qui s'inspire de l'article 87 de 1a Constitution de 1946 « traduit surtout la volonté du constituant de consacrer le principe de l'élection des conseils » [159]. Autrement dit, le Conseil constitutionnel s'attache d'abord à sanctionner le législateur qui remettrait en cause ce principe électif pour ces conseils et essentiellement celui-là.

122. Il faut retenir que cette « liberté d'être » interdit au législateur « toute division par catégories [...] des éligibles » [160]. Cette autonomie institutionnelle signifie également que les collectivités bénéficient d'une grande liberté d'organisation interne ; au point, ce qui pourrait pourtant être discuté [161], de leur permettre de refuser la publicité de certains de

157. « Sans nier l'intérêt ni la valeur [du principe de libre administration], on doit souligner qu'il est de nature institutionnelle ou organique », Louis-Jérôme CHAPUISAT, « Libertés locales et libertés publiques », *op. cit.*, p. 354.

158. Voir le paragraphe 100 page 44.

159. André ROUX, « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », *op. cit.*

160. Cons. Const., *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales*, 18 nov. 1982, 82-146 DC.

161. Comme le dit très justement Jean BÉNOIT : « Les collectivités locales ne doivent pas être abstraitement considérées, du seul point de vue de la technique juridique de la personnalité morale. Ce sont des communautés de citoyens, et c'est au profit de ceux-ci qu'est reconnue une liberté d'administration. Ce point est capital, car il arrive que la libre administration soit par trop considérée comme une liberté des autorités locales, alors que cette dernière n'est en réalité que seconde, au service des citoyens. Cette erreur de perspective amène par exemple le Conseil constitutionnel à considérer que le législateur ne peut pas prévoir que les séances de la commission permanente du conseil régional sont en principe publiques, mais doit laisser le conseil régional en décider (décis. 98-407 DC) ; en d'autres termes, les autorités représentantes priment les citoyens représentés auxquels la loi entendait accorder un droit d'information - ce qui est un contresens manifeste », Jean BÉNOIT, « La liberté d'administration locale », *RFDA* 2002, p. 1065.

leurs débats [162].

123. Le législateur conserve toutefois de nombreuses prérogatives. Ainsi, dans la mesure où ce sont seulement les « conseils élus » qui sont protégés, le Conseil constitutionnel ne s'est pas opposé à ce qu'une loi remplace un organe exécutif élu d'une collectivité par un haut-commissaire, agent nommé par l'État [163].

124. Le Parlement peut aussi largement intervenir pour réduire ou prolonger en fonction des circonstances la durée du mandat de ces conseils élus. Il faut néanmoins que cela soit alors justifié. C'est le cas lorsque l'intervention du législateur sur la durée du mandat est liée à l'application d'un nouveau régime électoral [164], ou lorsqu'il permet de faire coïncider la date de plusieurs élections locales pour lutter contre l'abstention [165] ou au contraire pour décaler la date d'une élection locale afin qu'elle n'interfère pas avec une élection nationale [166]. En revanche, n'est pas justifié donc contraire à la Constitution, le passage de trois à six mois du délai de convocation des électeurs dans le cadre d'une élection partielle [167].

162. Cons. Const., *Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux*, 14 jan. 1999, 98-407 DC.

163. « le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales non plus que le principe d'égalité ne sont méconnus par le rôle confié au haut-commissaire, qui comporte l'obligation de préparer les délibérations du congrès du territoire et d'exécuter ses décisions », Cons. Const., *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, 8 août 1985, 85-196 DC.

164. *Territoire de Nouvelle-Calédonie*, *op. cit.*

165. Cons. Const., Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, 90-280 DC.

166. Cons. Const., *Loi relative aux élections cantonales*, 5 jan. 1988, 87-233 DC.

167. *Ibid.*

ii. Une protection du seul pouvoir d'agir des collectivités territoriales

125. La décision du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie* [168], est considérée par la doctrine comme une nouvelle étape importante dans l'affirmation de la libre administration des collectivités territoriales. Le Conseil constitutionnel inaugure une formule qui deviendra récurrente et selon laquelle la libre administration suppose des conseils élus dotés d'attributions effectives. En l'espèce, le corps de la phrase est ainsi rédigé : « pour s'administrer librement, le territoire doit, dans les conditions qu'il appartient à la loi de prévoir, disposer d'un conseil élu doté d'attributions effectives ».

126. Avec cette notion d'attributions effectives, une partie de la doctrine a pu considérer qu'était enfin constitutionnalisée la liberté d'agir des collectivités territoriales. Ainsi, André Roux expliquait qu' « au-delà de la liberté "d'être", c'est donc la liberté "d'agir" des collectivités qui se trouve garantie par le juge constitutionnel » [169]. C'est là que réside l'erreur d'interprétation qui aura d'importantes conséquences sur l'approche doctrinale de la libre administration des collectivités territoriales.

127. En réalité, en s'en tenant précisément au texte, avec la référence aux attributions effectives, le Conseil constitutionnel se borne à considérer qu'une collectivité territoriale ne doit pas être une coquille vide, il faut qu'elle ait des missions à effectuer. Ces missions peuvent parfaitement relever intégralement de l'obligation d'agir des collectivités territoriales. Le juge se montre particulièrement timoré et malgré des interprétations parfois audacieuses de la doctrine, il n'a pas fait évoluer sa position depuis lors.

128. Certains auteurs jugent d'ailleurs encore aujourd'hui sévèrement la formule constitutionnelle. Ainsi, Arnaud Duranthon verra dans le recours à la notion des « attributions effectives » le « tournant d'un contentieux raté pour la « vocation » des collectivités territoriales ». Pour l'auteur, il signe un « évitement de la réalité, véritable esquive jurisprudentielle [qui] permet au Conseil constitutionnel de préserver la compétence législative en arguant de l'imprécision du texte constitutionnel ». L'auteur qui rappelle que cette notion n'a jamais fondé la censure du législateur estime que la position du juge le mène « irrémédiablement vers l'abîme : arrivera un jour où la confrontation des élans législatifs avec les normes constitutionnelles devenant intenables, le Conseil constitutionnel devra affronter la

168. *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, *op. cit.*
169. André ROUX, « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », *op. cit.*

définition de l'effectivité de ces attributions et celle de leur étendue » [170].

129. Cette affirmation jurisprudentielle n'est toutefois pas dénuée de tout intérêt. En rappelant que les collectivités territoriales doivent se voir attribuer des attributions effectives, le juge considère qu'elles doivent donc également bénéficier de moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. Cette jurisprudence doit être comprise comme entendant protéger non pas la liberté d'agir des collectivités territoriales comme cela a pu être dit, mais un certain pouvoir d'agir.

B. La liberté d'agir se comprenant comme une liberté de choisir ses décisions

130. S'il n'y a pas de liberté d'agir sans pouvoir d'agir, ce dernier n'induit pas automatiquement la première. Il est important en effet de souligner que la liberté d'agir se comprend d'abord comme une liberté de choisir ses décisions.

131. Plus particulièrement depuis la découverte des « attributions effectives » par le Conseil constitutionnel, la doctrine, dans sa très grande majorité [171], considère que la libre administration des collectivités territoriales est essentiellement conditionnée à leur pouvoir de prendre des décisions.

132. Il s'agit d'un raccourci trompeur. Il serait plus exact d'affirmer que la libre administration est essentiellement conditionnée à la liberté d'agir, elle-même dépendante d'un pouvoir de prendre des décisions. Les auteurs, sans toujours en tirer toutes les conclusions, ont bien relevé la nécessité d'un pouvoir d'agir pour permettre une liberté d'agir. André Roux indique à juste titre que la liberté d'agir suppose une « réelle capacité de décision qui permette [aux collectivités territoriales] de gérer leurs propres affaires » [172]. Hubert Alcaraz s'exprime en des termes voisins en estimant que les collectivités doivent disposer « d'une

170. Arnaud DURANTHON, *Subsidiarité et collectivités territoriales : étude sur la subsidiarisation des rapports entre État et collectivités en droit public français*, Bibliothèque parlementaire & constitutionnelle, Dalloz, 2017, 1014 p., p. 223.

171. Laetitia JANICOT affirme toutefois le contraire : « Relevant d'un simple "contrôle minimum", la libre administration n'implique pas la préservation d'une capacité de décision des collectivités territoriales, Laetitia JANICOT, « Question prioritaire de constitutionnalité et autonomie locale des collectivités métropolitaines. Le cas de la France », *Revue générale du droit on line* 2019, n° 39801, p. 5. Néanmoins, s'il y a un minimum de contrôle, n'est-ce pas pour assurer un minimum de capacité de décision ?

172. André ROUX, « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », *op. cit.*

réelle capacité de décision qui les autorise à gérer leurs affaires » [173]. Il aurait ici fallu aller plus loin en ne se bornant pas à considérer qu'une fois le pouvoir des collectivités à agir protégé, cela induisait automatiquement la préservation de leur liberté d'agir.

133. Dans la définition juste (mais intégrée à une réflexion inaboutie) de ces auteurs, il est possible de mesurer l'articulation entre ce qui relève du pouvoir d'agir et de la liberté d'agir. La liberté d'agir suppose un pouvoir de décision (1). Il est évoqué la question des « propres affaires » ou « leurs affaires ». Cette notion renvoie à la liberté d'agir des collectivités territoriales définie par opposition à ce qui ne relève pas de la liberté, à savoir des décisions imposées par l'État. André Roux a ainsi pu dire que les collectivités territoriales doivent avoir à « leur disposition un minimum de moyens, tant juridiques que financiers, de nature à leur assurer une autonomie de décision par rapport à l'État » [174]. Cela confirme encore qu'il y aurait bien une distinction à faire dans les décisions permises par le pouvoir d'agir des collectivités entre celles relevant de leur « autonomie » et celles qui leur sont imposées. Dit encore autrement, toute décision prise pourtant par elles ne relève pas de la liberté d'agir des collectivités territoriales (2).

1. Une liberté d'agir qui suppose un pouvoir de décision

134. Précisément parce qu'il y a une confusion doctrinale entre pouvoir et liberté d'agir, il semble important de chercher à visualiser la distinction. L'étendue du pouvoir de décision des collectivités territoriales se mesure par la combinaison des moyens juridiques et matériels dont elles bénéficient (a). Il faudra préciser que ces décisions sont souvent partagées au sein de la collectivité territoriale (b).

173. Hubert ALCARAZ, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 », *Revue française de droit administratif* 2009, n° 3, p. 497.

174. André ROUX, « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », *op. cit.*

a. Un pouvoir de décision dont l'étendue se mesure par la combinaison des moyens juridiques et matériels

135. La doctrine rappelle que le pouvoir (synonyme ici de capacité de décision) d'une collectivité territoriale est conditionné à l'existence de « moyens, tant juridiques que financiers » [175]. Dans certains manuels de droit constitutionnel, ces deux éléments se retrouvent dans le titre dédié aux « garanties » de la libre administration [176].

136. Concernant la dimension juridique de ce pouvoir de décision, elle fait référence ici au cadre légal à l'intérieur duquel la collectivité peut prendre une décision. La capacité financière ou matérielle vise quant à elle les ressources qu'ont à leur disposition les collectivités territoriales pour prendre ces décisions.

137. Lorsque la doctrine évoque les limites de la libre administration, c'est la plupart du temps pour faire référence aux limites constitutionnelles qui s'imposent au législateur. Il est classique de distinguer « les limites inférieures et supérieures à l'intérieur desquelles peut se déployer le pouvoir de ce dernier » [177]. Il est également admis que si les limites supérieures « apparaissent avec suffisamment de netteté et ont été bien marquées par le Conseil constitutionnel (respect des prérogatives de l'État et de son caractère unitaire), les limites inférieures (le minimum incompressible) restent encore floues » [178], même si elles supposent la protection au bénéfice des collectivités territoriales d'une certaine liberté d'être et d'un certain pouvoir d'agir.

138. Cependant, les principales limites de la libre administration des collectivités territoriales sont d'abord légales, il s'agit donc des limites qu'impose le législateur aux collectivités territoriales et en la matière, il a des pouvoirs étendus. La Constitution a en effet laissé au Parlement le soin de fixer les champs d'intervention des collectivités à l'intérieur desquels elles sont habilitées à prendre des décisions. C'est le législateur également qui détermine les ressources permettant de financer ces décisions lorsqu'elles se traduisent par des engagements financiers. Enfin, c'est encore lui qui peut contraindre les collectivités territoriales à prendre et financer des décisions à l'intérieur ce cadre légal.

175. *Ibid.*
176. Louis FAVOREU et al., *Droit constitutionnel*, 23ème éd., Dalloz, 2020, 1200 p., p. 526-538.
177. André ROUX, « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », *op. cit.*
178. *Ibid.*

139. Pour enrichir l'image proposée par la doctrine, il faut envisager de placer à l'intérieur du cadre constitutionnel, un autre cadre, celui-ci légal. Nécessairement, ce cadre légal ne peut jamais dépasser le périmètre constitutionnel (limites supérieures). Il ne peut pas non plus être réduit de manière inconsidérée (limites inférieures).

140. Ce plan bidimensionnel ne rend pas compte, par définition, de la profondeur du pouvoir de décision constitué de son aspect matériel. La capacité de décision et plus particulièrement les décisions portant sur les dépenses suppose, en plus des moyens juridiques, des moyens matériels, c'est-à-dire financiers. C'est donc moins un cadre qui permettrait de se représenter correctement l'étendue du pouvoir de décision des collectivités territoriales qu'un volume. En mathématique, le volume se calcule en multipliant la largeur par la longueur puis par la hauteur. La capacité de décision peut donc se mesurer par la combinaison d'un périmètre légal (longueur x largeur) et d'une profondeur ou une hauteur financière. Il importe de rappeler à ce stade que cette capacité de décision ainsi représentée n'illustre pas encore ce qui relève ou non de la liberté d'agir. Elle est contenue dans cette capacité de décision, mais il faudra compléter cette image. Avant cela, il est utile de préciser ce qui est entendu ici au sens de décision.

b. Des décisions souvent partagées au sein de la collectivité territoriale

141. Il convient de relever en préambule que le pouvoir d'édicter un acte unilatéral ou signer un contrat relève de ce qu'une partie de la doctrine considère être le pouvoir réglementaire (ou pouvoir normatif) des collectivités territoriales. L'origine de ce pouvoir, de même que son étendue ont fait l'objet de nombreuses discussions doctrinales [179]. Ce pouvoir réglementaire des collectivités territoriales entendu comme capacité à édicter des « actes administratifs : actes unilatéraux, à caractère réglementaire et actes à caractères particuliers, individuels ou collectifs ; actes contractuels dont les contrats administratifs, comme les marchés publics » [180] est consubstantiel à la collectivité territoriale dotée de la personnalité juridique. Il s'agit là d'un pouvoir relevant de la liberté d'être des entités infra-étatiques. Si ce pouvoir est indispensable à la capacité d'agir (si la collectivité ne peut pas édicter d'acte, elle ne peut pas agir), il ne renseigne toutefois pas sur l'étendue du pouvoir d'agir et *a fortiori* sur celle de la liberté d'agir des collectivités territoriales (par

179. Voir notamment la thèse de Marc JOYAU, *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises. Essai sur la liberté du pouvoir normatif local*, LGDJ, 1998, 362 p.
180. Maurice Bourjol, cité par *Ibid.*, p. 41.

exemple, ce n'est pas parce qu'une collectivité peut juridiquement conclure un contrat qu'elle a nécessairement les moyens financiers de le faire).

142. Il faut noter que la liberté d'agir des collectivités territoriales peut l'amener à prendre des actes non décisoires (vœux, motions, communiqués, rapports...). Toutefois, l'activité essentielle des collectivités est de prendre des décisions et de les mettre en œuvre. Par ailleurs, cette étude s'intéressant plus particulièrement aux dépenses, les actes dont elles découlent sont nécessairement des actes décisoires.

143. Assez singulièrement, « en l'absence de toute définition légale, ni la doctrine, ni la jurisprudence ne sont parvenues à préciser la notion de décision de manière qui serait à la fois largement acceptée et conforme à l'état du droit » [181]. Dans le cadre de cette étude et sauf mention contraire, les décisions auxquelles il sera fait allusion, sans jamais avoir à rentrer dans le détail, sont celles qui se matérialisent par un acte administratif unilatéral ou un contrat et qui donnent lieu à des dépenses.

144. La dépense est une opération complexe. Le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique de 2012 [182], rappelle les quatre grandes étapes : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement (article 29).

145. L'engagement est l'acte juridique par lequel une personne morale crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire (article 30).

La liquidation consiste à vérifier la réalité de la dette et à arrêter le montant de la dépense (article 31). Elle comporte : 1) La certification du service fait, par laquelle l'ordonnateur atteste de la conformité à l'engagement de la livraison ou de la prestation. [...] 2) La détermination du montant de la dépense au vu des titres ou des décisions établissant les droits acquis par les créanciers.

L'ordonnancement [183] est l'ordre, quelle qu'en soit la forme, donné par l'ordonnateur au comptable de payer une dépense (article 32).

Le paiement est l'acte par lequel une personne morale mentionnée à l'article 1er se libère de sa dette (article 33).

181. Wojciech ZAGORSKI, *Le contentieux des actes administratifs non décisoires. Contribution à une typologie du droit souple*, Thèse de doctorat, Université d'Orléans, 2014, p. 76 ; l'auteur renvoie pour des développements plus complets à Benjamin DEFOORT, *La décision administrative*, Thèse de doctorat, Université de Paris II, 2012.

182. Décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, 7 nov. 2012, n° 2012-1246.

183. Dans les collectivités territoriales, on parlera moins d'ordonnancement que de mandatement.

146. Les trois premières étapes du processus de la dépense sont des actes décisoires de l'ordonnateur. C'est lui qui décide d'engager, c'est lui qui décide de dire si oui ou non il y a liquidation et c'est lui enfin qui décide de donner au comptable le mandat de payer. Les étapes deux et trois dépendent de la première, aussi, lorsque seront évoquées les dépenses des collectivités territoriales, il sera fait référence à la décision de les engager.

147. L'ordonnateur qui est le maire ou le président de l'exécutif de la collectivité (ou de l'EPCI) engage donc pour son institution un certain nombre de dépenses. Les actes juridiques, supports à l'engagement de l'ordonnateur, peuvent solliciter, cela a été dit, directement ou indirectement l'intervention de son assemblée délibérante. Ainsi, la décision, plus particulièrement la décision portant sur une dépense de la collectivité, est souvent partagée.

148. L'organisation politique de la collectivité distingue l'assemblée délibérante de l'exécutif qui est composée du président de l'assemblée (le maire, le président du Conseil départemental, le président du Conseil régional) et de ses adjoints (pour les communes) ou de ses vice-présidents (pour les départements et les régions). Si l'assemblée délibérante est en quelque sorte le conseil élu de droit commun, celle-ci peut déléguer la prise de certaines décisions à une assemblée plus restreinte. C'est le cas de la commission permanente, qui est d'ailleurs considérée comme un « conseil élu » au sens de la Constitution, par son gardien [184]. L'assemblée délibérante peut également déléguer au président de l'exécutif. Ce dernier, en plus de veiller à exécuter les décisions de l'assemblée délibérante, peut en effet recevoir de celle-ci le pouvoir pour prendre directement des décisions dans certains domaines.

149. Le Code général des collectivités territoriales organise ces délégations. Pour les maires, elles sont établies à l'article L2122-22. Le président du département peut recevoir des délégations similaires en vertu des articles L3211-2, L3221-10-1, L3221-11, L3221-12, L3221-12-1. Pour le président de la région, ces délégations se retrouvent aux articles L4221-5, L4231-7-1, L4231-8 et L4231-8-2. Ces délégations concernent surtout la possibilité

184. Concernant les bureaux des collectivités : « Considérant que l'article 13 de la loi dispose que les pouvoirs des bureaux élus après le renouvellement partiel des conseils généraux de 1992 expireront au bout de deux ans et que ceux des bureaux élus après le renouvellement partiel de 1994 auront une durée de quatre ans, afin qu'il y ait coïncidence avec le premier renouvellement intégral des conseils généraux prévu en 1998 ; Considérant que ces dispositions n'ont d'autre objet que de tirer les conséquences des modifications apportées par la loi au calendrier des élections aux conseils généraux ; qu'il est prévu expressément par l'article 13 que les "bureaux" des conseils généraux entrant dans le champ des prévisions de cet article "seront élus" ; qu'ainsi, le moyen tiré de la violation de l'article 72 de la Constitution manque en fait », *Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux*, *op. cit.*

donnée aux présidents d'exécutif de contracter des emprunts, d'ester en justice, de décider de la passation de marchés publics, etc. Bien entendu, si l'assemblée délibérante peut déléguer certains pouvoirs, elle peut aussi mettre fin à cette délégation.

150. Le président de l'exécutif détient également des pouvoirs propres (donc non délégués par l'assemblée délibérante) en tant que chef de l'administration municipale, départementale ou régionale.

151. La liberté d'agir fait donc référence plus précisément à la liberté des conseils élus, au premier rang desquels l'assemblée délibérante et à celle du président de l'exécutif qu'il agisse sur délégation ou, dans certains cas, au titre de son pouvoir propre.

152. Parmi les chefs d'exécutif, le maire est un personnage particulier. Il n'est pas qu'agent de la collectivité : le maire est aussi, dans certains domaines, représentant de l'État [185]. C'est le cas lorsqu'il organise les élections ou qu'il prend des décisions en tant qu'officier d'état civil ou en tant qu'officier de police judiciaire. Ses décisions ne relèvent alors pas du champ de la liberté d'agir ni même de leur liberté d'être des collectivités territoriales (d'un point de vue organique, il s'agit bien de deux institutions différentes : le maire n'est pas ici représentant de la collectivité mais de l'État). Ces décisions ne relèvent donc en aucune façon de la libre administration des collectivités territoriales. Il s'agit plutôt de décisions relevant d'une certaine déconcentration. Ce ne sont pas les seules décisions prises par les élus qui ne relèvent pas de leur liberté d'agir.

2. Toute décision ne relève pas de la liberté d'agir

153. Il a été évoqué plus haut l'importance de bien distinguer pouvoir d'agir et liberté d'agir. Ce n'est pas parce que les collectivités ont la capacité ou le pouvoir de prendre des décisions que les décisions qu'elles prennent relèvent de leur liberté d'agir. Ces décisions peuvent parfaitement découler de l'obligation d'agir qui s'impose aux entités infra-étatiques. De ce point de vue, l'activité décisoire des collectivités territoriales peut induire en erreur en créant une réelle illusion d'optique (a). Afin de déterminer les décisions qu'elles sont

185. Il a été relevé que « les articles L3131-5 et L4141-5 font référence aux actes pris par les autorités départementales et régionales au nom de l'État, mais elles ne renvoient, à la différence du maire, à aucune compétence identifiable. Ces dispositions résultent simplement de la technique de codification, qui a démultiplié un peu mécaniquement par catégories de collectivités la loi de 1982, sans que cela emporte de significations particulières », Francis-Paul BÉNOIT et Laetitia JANICOT, « Actes des collectivités locales : décisions des autorités locales » *in Encyclopédie des collectivités locales*, folio n° 4510 Chapitre 1, 2011.

libres de prendre dans toutes celles qu'elles prennent, le critère de distinction est assez logiquement le choix dont les collectivités disposent (b).

a. Une activité décisoire des collectivités territoriales créant une illusion d'optique

154. Une partie de la doctrine, s'appuyant notamment sur des éléments de jurisprudence [186], a pu avancer que la libre administration était une liberté fondamentale, ils ont pu la comparer aux libertés individuelles dont jouissent les personnes physiques [187]. D'autres auteurs, qui étaient initialement réticents à voir dans la libre administration une liberté fondamentale [188], ont pu rejoindre cette position, notamment quand cette liberté a été admise au titre de celles pouvant être invoquées à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité [189].

155. Cette approche n'est valable qu'à la condition qu'il n'y ait pas de confusion entre libre administration et pouvoir ou capacité de décision. Dans le cadre des libertés individuelles, l'objet de la liberté n'est pas un des moyens de limiter celles-ci. Il en va très différemment concernant la libre administration des collectivités territoriales.

156. S'il existait une obligation faite à un individu de s'exprimer dans tel ou tel sens, cela aboutirait irrémédiablement à constituer une limite à sa liberté d'expression. Si la pratique d'une religion était obligatoire, cela reviendrait à limiter la liberté de croyance. Si une personne était contrainte par l'État de se déplacer, sa liberté d'aller et venir en serait alors affectée. Ces hypothèses paraissent incongrues, car nous sommes habitués à concevoir les limites d'une liberté dans l'obligation de ne pas faire ; le faire se rapportant ici à l'objet de la liberté. Ainsi, l'interdiction d'appeler à la violence est une limite à la liberté d'expression. L'individu est empêché de s'exprimer (ou du moins s'il s'exprime dans ce sens, il sera sanctionné). Une des limites à la liberté de croyance peut être l'interdiction pour certains fonctionnaires dans le cadre de leur fonction de porter certains vêtements. Dans ce

186. « le principe de libre administration des collectivités territoriales, énoncé par l'article 72 de la Constitution, est au nombre des libertés fondamentales auxquelles le législateur a entendu accorder une protection juridictionnelle particulière », CE, *Commune de Venelles contre Morbelli*, 18 jan. 2001, 229247, Lebon, p. 18.

187. « En forçant un peu le trait on pourrait d'ailleurs considérer que la libre administration est aux collectivités territoriales ce que la liberté individuelle est aux personnes physiques », Louis FAVOREU et André ROUX, *op. cit.*

188. Michel VERPEAUX, « Libre administration, liberté fondamentale, référé-liberté. Note sous Conseil d'État, Section, 18 janvier 2001, Commune de Venelles c/ M. Morbelli », *Revue française de droit administratif* 2001, p. 681.

189. Michel VERPEAUX, « Quand le Conseil constitutionnel veille au respect de la libre administration des collectivités territoriales », *AJDA* 2011, p. 1735.

cas, l'individu est empêché de manifester son appartenance religieuse. Enfin, la fermeture des frontières est un des obstacles à la liberté d'aller et venir, l'individu est empêché dans ses déplacements.

157. Dans le cas de la libre administration des collectivités territoriales et plus particulièrement dans son volet « liberté d'agir » dont il vient d'être soutenu qu'elle supposait le pouvoir de prendre des décisions, il en est autrement. L'objet de la liberté est la décision. Or, cette décision permet tout à la fois l'exercice et la limitation de la liberté à laquelle elle se rattache. En effet, le législateur peut contraindre d'une manière ou d'une autre la collectivité à prendre une décision. Singulièrement, il y a peu de travaux qui explorent cette limite particulière pourtant essentielle de la libre administration. Bien entendu, les auteurs ont souligné que les collectivités territoriales étaient également soumises à des obligations de faire, à des décisions obligatoires, notamment des décisions portant sur des dépenses. Mais à ce jour, il n'existe pas de théorie générale des limites légales de la libre administration des collectivités territoriales qui mettrait clairement en évidence que l'obligation de prendre telle ou telle décision est une très importante limite à la libre administration des collectivités territoriales.

158. L'intérêt de distinguer spécifiquement les décisions qui relèvent de la liberté d'agir des collectivités territoriales de celles qui en constituent une limite est loin d'être uniquement théorique. Pour revenir à la comparaison avec les libertés individuelles, il faut noter que leur effectivité se remarque immédiatement. La diversité des idées exprimées et relayées dans les médias est un gage de bonne santé de la liberté d'expression. Les habitudes religieuses qui se perçoivent de l'extérieur (sorties de messes, célébrations publiques, etc.) suggèrent également une réalité de la liberté de conscience. L'activité aux frontières enfin établit la vigueur de la liberté de circulation.

159. Dans le cadre de la libre administration des collectivités territoriales, l'activité décisoire peut être une illusion d'optique, car il ne suffit pas que la collectivité prenne des décisions, voire beaucoup de décisions, pour établir qu'il y a liberté d'agir. Nombre de ces décisions relèvent en effet de leur obligation d'agir. Autrement dit, s'il n'est pas estimé le poids des décisions qui constituent une limite à la liberté d'agir des collectivités territoriales dans le volume total de leurs décisions, comment mesurer la santé ou le degré de la libre administration des collectivités territoriales ?

b. Le choix des collectivités territoriales comme critère logique de distinction

160. Le choix dont les collectivités disposent pour prendre leurs décisions est la clé qui permet de comprendre l'articulation de l'ensemble des principales notions liées à la libre administration des collectivités territoriales. L'absence de choix correspond à une libre administration sans liberté d'agir et renvoie à une décentralisation administrative (i). En revanche, le choix correspond quant à lui à une libre administration avec liberté d'agir et fait référence à une décentralisation politique (ii). Il faut bien saisir que les choix qu'ont les collectivités dans la prise de décision est aujourd'hui une simple variable d'ajustement qui ne fait l'objet d'aucune protection particulière (iii).

i. L'absence de choix correspond à une libre administration sans liberté d'agir et renvoie à une décentralisation administrative

161. Charles Eisenmann expliquait que la véritable décentralisation [190] (mais qu'il qualifiait toutefois de décentralisation administrative) se vérifie lorsque « les autorités locales reçoivent le pouvoir de poser des règles ou des normes d'espèce avec la liberté que leur laisse la législation, *sans être soumises à aucune volonté d'une autorité administrative de l'État* » [191]. Ce qui ne relève pas du choix ne peut pas non plus relever de la liberté d'agir ni donc d'une entière libre administration. Chaque fois que les collectivités territoriales agissent en tant qu'exécutantes de la volonté étatique, leurs décisions ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une « véritable décentralisation ».

162. D'autres membres de la doctrine reprennent cette idée de « véritable décentralisation » [192] ainsi que des élus ou des personnalités qualifiées [193], utilisant parfois des termes

190. L'auteur ne parle pas de « véritable décentralisation » mais la plupart de ceux qui commentent son propos ont recours à cette expression. Voire par exemple Michel MERCIER, *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité*, Rapport d'information n° 447, Sénat, juin 2000, [En ligne], p. 36 ou Benjamin MEUNIER, *Les règles relatives aux transferts de compétences entre collectivités publiques*, Thèse de doctorat, Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I, 2006, p. 12.

191. Charles EISENMANN, *Centralisation et décentralisation : esquisse d'une théorie générale*, LGDJ, 1948, 330 p.

192. « Une véritable décentralisation implique plus de complications normatives et administratives qu'un système dans lequel les collectivités ne sont que des exécutants », Jean-Marie PONTIER, « Contractualisation et libre administration », *op. cit.*

193. « Il n'existe aucune véritable décentralisation sans une réelle autonomie financière, fondement de la capacité d'initiative, de l'efficacité de gestion, de la lisibilité des actions publiques et finalement de la responsabilité démocratique locale mais une véritable décentralisation ... », Jean-Pierre BRUNEL, *L'avenir de l'autonomie financière des collectivités*, Conseil économique social et régional, section des Finances, 2001.

voisins comme « vraie décentralisation » [194].

163. Certains auteurs semblent considérer que lorsqu'il n'y a pas de choix véritables, les décisions des collectivités relèvent, non pas de la décentralisation, mais d'une certaine forme de déconcentration. Ainsi, il a été soutenu qu' « une vraie décentralisation n'est réalisée que si les collectivités territoriales décentralisées ont au moins à la marge un espace de décision pour des biens et services collectifs locaux choisis et décidés selon leurs propres préférences. En ce sens, le passage de la déconcentration à la décentralisation et, pour cette dernière, la distinction entre responsabilités dévolues ou compétences déléguées prennent tout leur sens » [195].

164. Jean-Pierre Raffarin, réputé pour avoir le sens de la formule, alors Président du Conseil régional de la Vienne et sénateur, s'exprimait ainsi : « Nous devenons des quasi-préfets. Nous gérons des dotations et des circulaires. Il ne nous manque plus que les casquettes, mais nous sommes prêts à les porter, s'il nous faut assumer jusqu'au bout ce destin, qui est de servir la cause non pas de la décentralisation mais d'une certaine déconcentration ! » [196].

165. Il n'est juridiquement pas juste (sauf lorsqu'elles découlent des compétences déléguées au maire quand il agit en tant qu'agent de l'État) de considérer que des décisions prises par les collectivités relèvent de la déconcentration, même lorsqu'il n'existe quasiment aucune marge de manœuvre locale. Il s'agit bien de deux notions différentes. Si l'idée derrière cette assimilation est bien comprise, elle crée une confusion inutile. De même, il est difficile d'avoir recours à la notion de « vraie » ou de « véritable » décentralisation sauf à se lancer dans la définition de ce que serait une fausse décentralisation. C'est la raison pour laquelle il paraît plus pertinent de voir la décentralisation comme un phénomène composé de deux pôles : un pôle « administratif » et un pôle « politique ».

194. Pour un exemple : « Pour nous en effet, une vraie décentralisation est inséparable d'une réelle autonomie communale, de conseils généraux libérés de la tutelle préfectorale et disposant d'exécutifs à eux, de moyens financiers permettant la satisfaction des besoins collectifs et individuels des populations locale », propos de la sénatrice Hélène LUC, Sénat, *discussion du projet de loi « Développement des responsabilités des collectivités territoriales »*, séance du 10 avril 1980, JO n°24 du 11 avril 1980, p. 1144

195. Bernard DALFON et Guy GILBERT, *L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie : état des lieux*.

196. JO Sénat, séance du 7 juin 2000, p. 3740

166. Ainsi, les décisions prises par les collectivités territoriales dépendantes de la volonté de l'État, qui sont donc la traduction de leur obligation d'agir [197], relèvent de la décentralisation administrative. Le principal critère qui distingue alors décentralisation et déconcentration tient en ce que ces décisions ont été confiées, avec le transfert ou la création de compétences, à des entités disposant d'une capacité et d'une liberté d'être constitutionnellement reconnues.

ii. Le choix correspond à une libre administration avec liberté d'agir et renvoie à une décentralisation politique

167. Marie-Christine Rouault faisait observer, en prenant l'exemple de la commune, que la collectivité « choisit les composantes de son action et en appréhende de nouvelles librement, à condition de ne pas empiéter sur celles des autres personnes morales et de ne pas attenter aux liberté publiques et individuelles. Dans bien des cas en outre, elle peut assumer ou non les compétences que le législateur a prévues pour elle, lui donnant la faculté et non l'obligation d'agir » [198].

168. Les décisions des collectivités territoriales qui ne dépendent pas de la volonté de l'État relèvent d'une décentralisation plus aboutie. Celles-ci sont des décisions politiques locales, propres aux collectivités et qui relèvent donc d'une certaine décentralisation politique. Jérôme Chapuisat a pu soutenir que « la décentralisation territoriale est toujours politique » il ajoutait que les affaires locales « remplissent une fonction tout autant politique que les affaires nationales » [199]. Marc Joyau remarquait que « même si certains auteurs restent convaincus que la décentralisation n'est qu'administrative, le concept de décentralisation politique est de mieux en mieux accueilli par la doctrine française » [200]. Maurice Bourjol a pu soutenir que "la libre administration [suppose] un dépassement de la décentralisation administrative" [201].

169. Assurément, cette décentralisation politique ne s'apparente en rien au fédéralisme. Il n'est pas question ici d'autoriser les collectivités territoriales à légiférer. Cette décentralisation politique est donc tout à fait respectueuse de l'unité de l'État. « Ce qui constitue

197. Et, pour mémoire, de leur obligation d'être, même si les enjeux financiers sont ici bien moins importants.
198. Marie-Christine ROUAULT, *L'intérêt communal*, Presses Universitaires de Lille, 1991, 442 p., p. 242.
199. Louis-Jérôme CHAPUISAT, « Autonomie territoriale et régionalisation politique », *AJDA* 1983, p. 60, p. 60.
200. Marc JOYAU, *op. cit.*, p. 4.
201. Maurice BOURJOL, « Libre administration et décentralisation », *op. cit.*, p. 68.

l'unité de l'État, disait Maurice Hauriou, c'est l'unité de la loi et du Souverain en tant qu'il fait la loi ; ce qui constitue le fédéralisme, c'est la diversité des lois et l'existence de plusieurs souverainetés secondaires au-dessous d'une souveraineté commune restreinte à un nombre déterminés d'objets » [202].

170. Il faut insister ici pour dire que cette liberté d'agir trouve son fondement dans la libre administration des collectivités territoriales, dont le contour est à la main du législateur. Un courant de pensée considère que ce serait une « clause de compétence générale » dont elles bénéficieraient, qui donnerait « toute sa dimension politique à la notion de décentralisation » [203]. Il faudra s'inscrire en faux, il n'existe pas de compétence générale et donc *a fortiori* pas de clause spécifique dont l'étendue échapperait au pouvoir législatif [204].

171. La liberté d'agir des collectivités territoriales est dépendante d'un volume de ressources à leur disposition et d'un cadre juridique leur permettant d'intervenir. Il importe de rappeler, et cela sera répété puis précisé, que la doctrine majoritaire considère que cette liberté d'agir doit d'abord donner un pouvoir local sur les ressources, ce qui est ici réfuté. Ce volume de ressources constitue l'autonomie financière des collectivités territoriales. Il faut indiquer à ce stade qu'en l'état actuel du droit, du point de vue de la collectivité (par opposition à la notion de catégorie, à laquelle elle appartient), l'autonomie financière est moins un principe qu'une simple donnée. C'est le seuil de la catégorie qui fait théoriquement office de principe.

172. Ainsi, il y a bien deux pôles de la décentralisation : un pôle administratif et un pôle politique. La décentralisation administrative n'est pas une fausse décentralisation, mais elle est aujourd'hui insuffisante pour satisfaire les attentes locales, de même que les exigences européennes posées par la Charte européenne de l'autonomie locale [205]. Que l'activité des collectivités territoriales relève à la fois de la décentralisation administrative et de la décentralisation politique n'est pas un problème en soi à partir du moment où

202. Maurice HAURIOU, *Décentralisation*, *op. cit.*, p. 472.

203. Yves KRATTINGER et Jacqueline GOURAULT, *Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales sur les premières orientations sur la réorganisation territoriale (rapport d'étape)*, n° 264 (2008-2009), Sénat, mars 2009, [En ligne], p. 36.

204. Cette clause est une construction doctrinale sans lien avec la réalité, voir les développements aux paragraphes 216 à 234 pages 78–83.

205. Par exemple, l'article 3 alinéa 1 de la Charte dispose que « Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ». Selon l'article 4 alinéa 4, « les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi », *Charte européenne de l'autonomie locale*, *op. cit.*

le poids des décisions relevant de la première ne vient pas totalement écraser celles qui découlent de la seconde. C'est ce que disait Georges Vedel quand il indiquait que les dépenses obligatoires ne devait pas « asphyxier » les autres dépenses [206].

iii. Le choix aujourd'hui est une simple variable d'ajustement

173. La liberté de décider s'oppose naturellement à l'interdiction de prendre telle décision. Elle s'oppose également, il faut insister, à l'obligation de prendre telle autre décision. Dans le cas de l'interdiction ou de l'obligation, les collectivités n'ont pas de choix. Pour le dire autrement, la liberté d'agir et plus particulièrement la liberté de décider suppose que la collectivité ait non seulement le pouvoir (dans sa dimension juridique et matérielle) de prendre la décision, mais il faut encore qu'elle ait pleinement choisi de la prendre. L'existence par exemple d'un risque, juridiquement fondé, que la décision que la collectivité refuserait de prendre, soit prise en lieu et place de celle-ci, par le représentant de l'État, suffit à considérer que la décision en question ne relève pas de la liberté d'agir.

174. Il convient de faire observer que le volume qui permet de représenter la capacité d'agir se décompose en deux parties distinctes. On y trouve d'une part l'espace permettant la liberté d'agir des collectivités territoriales et d'autre part celui de leur obligation d'agir.

175. L'espace total, autrement dit, la capacité globale de prendre des décisions (relevant ou non de la liberté d'agir), peut être limité de deux manières.

176. D'abord, le législateur peut (dans des limites constitutionnelles floues et relativement étendues) réduire le périmètre juridique à l'intérieur duquel les collectivités territoriales peuvent prendre leurs décisions. La suppression d'une compétence (concomitante au transfert de celle-ci à une autre catégorie de collectivités par exemple) est un moyen de réduire ce périmètre. Il s'agit ici d'une interdiction de prendre des décisions en dehors du périmètre juridique nouvellement défini. Rappelons à ce stade, et cela sera largement développé par la suite, qu'il n'existe pas et qu'il n'a jamais existé de clause de compétence générale. Aussi, ce qui a été vu comme la suppression de ladite clause n'a eu aucune conséquence sur la diminution du périmètre juridique permettant aux collectivités d'intervenir.

206. Georges VEDEL, « II. Le "droit au logement" et le principe de libre administration des collectivités locales », *op. cit.*

177. Ensuite, la loi peut également réduire les ressources financières des collectivités, par exemple avec la diminution des dotations. Cette restriction financière revient à établir une interdiction de fait : il est impossible pour la collectivité de prendre des décisions (et donc des décisions portant sur des dépenses) qu'elle n'a pas les moyens d'engager (notamment au regard du principe d'équilibre budgétaire [207]).

178. À ces deux limites qui frappent l'ensemble des décisions des collectivités, il faut en ajouter une autre, qui elle va concerner spécifiquement les décisions relevant de la liberté d'agir des collectivités territoriales. Ces décisions sont en concurrence avec celles qui ne relèvent pas de leur libre administration, autrement dit, les décisions qui découlent de l'obligation d'agir. Cette concurrence entre décisions choisies et décisions subies est systématiquement gagnée par ces dernières, car dans tous les cas, les collectivités s'administrent librement « dans les conditions prévues par la loi ». Dans un espace juridique et financier donné, chaque fois que la loi imposera une décision ayant des conséquences financières, cela aura pour effet de réduire la liberté d'agir des collectivités territoriales. Ces décisions imposées constituent ainsi une limite intérieure (à l'intérieur de l'espace total évoqué plus haut) à la liberté d'agir des collectivités territoriales.

179. Comme cela a été dit, cette troisième manière de réduire la libre administration des collectivités territoriales est peu développée par la doctrine et quand elle s'en saisit, elle n'est pas intégrée à un tableau d'ensemble permettant de comprendre la globalité des relations entre l'État et les collectivités territoriales. Pour autant, ces approches doctrinales méritent d'être mentionnées.

180. Au début des années 1990, Raymond Muzellec relevait qu' « étudier l'autonomie financière revêt aussi une portée politique. Elle seule permet d'analyser les relations réelles et non formelles entre l'État et les collectivités locales » [208]. Plus précis, Paul-Marie Gaudemet et Joël Molinier affirmaient que l'autonomie n'est réelle que si la collectivité dispose notamment [209] « d'une grande liberté dans ses dépenses, sans être entravée par des dépenses obligatoires ou par des dépenses interdites ou soumises à approbation » [210].

207. Sur l'équilibre budgétaire, voir 1152 à 1156 pages 371–372 et 1221 à 1229 pages 388–390.

208. Raymond MUZELLEC, « Qu'est-ce que l'autonomie financière des collectivités territoriales ? », *LPA* jan. 1991, n° 7, p. 19, p. 19.

209. Ces auteurs considèrent, ce qui est ici contesté, que l'autonomie réelle suppose également des ressources propres abondantes.

210. Paul-Marie GAUDEMET et Joël MOLINIER, *Finances publiques*, 7ème ed., tome 1 Budget/Trésor, Montchrestien, 1996, 577 p., p. 176.

181. Dans le même esprit, Éric Oliva a proposé de différencier l' « autonomie financière formelle » de « l'autonomie financière réelle » des collectivités territoriales. L'autonomie formelle renvoie à la dimension juridique du pouvoir des collectivités territoriales à prendre des décisions. L'autonomie réelle dépend notamment [211] de la « capacité à prendre en charge des dépenses non obligatoires qui traduisent une réelle volonté politique ». L'auteur précise que « la maîtrise des dépenses résulte en particulier de la faculté de décider des dépenses qui figureront ou non dans le budget local. Elle implique en conséquence que les collectivités ne soient pas écrasées par le poids des dépenses obligatoires imposées par la loi » [212].

182. La libre disposition des ressources renvoie donc au pouvoir qu'ont les collectivités territoriales de décider de la destination des fonds qui leur sont alloués. Il faut relever que la doctrine recourt à plusieurs expressions pour faire référence, totalement ou partiellement à cette liberté : libre choix des dépenses [213], liberté d'arbitrer les dépenses [214].

183. Pour viser expressément les dépenses ici qualifiées de « propres » (synonymes de « choisies » ou de « libres »), auteurs et praticiens vont parler de « capacité locale d'initiative » [215], de « dépenses locales » [216], de dépenses volontaristes, de dépenses relavant de la gestion locale [217], de dépenses autonomes [218], de dépenses facultatives [219] ou relevant de

211. Comme pour Paul-Marie GAUDEMET et Joël MOLINIER, l'auteur considère que l'autonomie réelle dépend également d' « un niveau suffisant de ressources propres », Éric OLIVA, « Les principes de la libre administration et d'autonomie financière », *RFFP* 2012, n° 119, p. 49. D'autres auteurs mettent en doute cet élément de définition : « autant cette formulation générale reflète parfaitement la problématique en question, autant la survalorisation des ressources propres dans cette définition nous paraît discutable », Antoinette HASTINGS-MARCHADIER, « Dotations et autonomie financière locale. Pour une affirmation du rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie », *Gestion & Finances Publiques* 2017, n° 2, p. 31.

212. Éric OLIVA, « Les principes de la libre administration et d'autonomie financière », *op. cit.*

213. Antoinette. HASTINGS-MARCHADIER citant Éric OLIVA : Antoinette HASTINGS-MARCHADIER, « Dotations et autonomie financière locale. Pour une affirmation du rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie », *op. cit.*, p. 37.

214. *Ibid.*, p. 37.

215. Pierre JAMET, *Rapport sur les finances départementales*, 20 avr. 2010, p. 19.

216. Guy GILBERT, « La baisse des dotations de l'État aux collectivités locales : « trou d'air » budgétaire ou prélude à une « nouvelle donne » ? », *RFFP* 2016, n° 134, p. 257.

217. Les jaunes budgétaires dédiés aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales pour opposer les dépenses imposées par les transferts des autres dépenses expliquent que ces dernières relèvent de la gestion locale

218. Richard FRIZON et al., *La perception de l'autonomie financière des collectivités locales en Europe : quels enseignements pour la France ?*, Strasbourg : CNFPT, INET, 9ème promotion des élèves administrateurs territoriaux, 2001, [En ligne], p. 11.

219. Jean-François BOUDET, « Les dépenses interdites des collectivités locales », *Droit et Cultures* 2009, n° 57, p. 171.

compétences facultatives [220]. Dans le même esprit, il a également été proposé de distinguer les « compétences dévolues (autonomes) » des « compétences déléguées (contraintes) » [221].

184. Les élus, pour évoquer la libre disposition des ressources, parlent aussi de « libre emploi des ressources » [222]. Cette libre disposition des ressources permet un « pouvoir d'appréciation » [223] des collectivités territoriales, un déploiement de « politiques volontaristes » qualifiées encore de « discrétionnaires » [224].

185. Cela a été mentionné mais il faut maintenant le préciser, la liberté d'agir est essentiellement conditionnée à la libre disposition de leurs ressources par les collectivités territoriales.

§ 2. Une liberté d'agir essentiellement conditionnée à la libre disposition de leurs ressources par les collectivités territoriales

186. Pour Robert Hertzog, « les faits sont pourtant aveuglants et tiennent à la nature même de la décentralisation française [...] la capacité d'action des pouvoirs locaux se ramène essentiellement à la décision de dépenser pour créer et gérer des équipements et services publics ou apporter des aides à des tiers » [225].

187. Il a été relevé que l'activité essentielle des collectivités était de prendre des décisions. Parmi ces décisions, celles qui portent sur les dépenses sont de loin les plus

220. Raphaël DÉCHAUX, « Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locale à l'épreuve des concours financiers étatiques », *RD publ.* mars 2010, n° 2, p. 349.

221. Guy GILBERT, *op. cit.*

222. « Il ne peut y avoir de décentralisation sans libre emploi des ressources si l'on veut que la décentralisation ne conduise pas à l'uniformité mais permette la diversité des solutions mises au point par les collectivités locales » sénateur Yves FRÉVILLE le 5 novembre 2002, discussion en première lecture et en séance publique du projet de loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République.

223. « La compétence est toujours une compétence d'attribution, par attribution de la loi. Elle répond à une logique de légalité, une logique de droit objectif, mais elle peut ne pas être déterminée dans tous ses éléments et autoriser les autorités administratives à agir en vertu d'un pouvoir d'appréciation, Christine BRÉCHON-MOULÈNES, « Liberté contractuelle des personnes publiques », *ADJA* 1998, p. 643.

224. « Pour apprécier la faculté de chaque département à pratiquer une politique discrétionnaire, il convient de commencer par mesurer la part des recettes grevée par ces compétences strictement obligatoires », Jean-François PONCET et Claude BELOT, *La péréquation interdépartementale : vers une nouvelle égalité territoriale*, n°40, Sénat, oct. 2003.

225. Robert HERTZOG, « La dépense, essence du pouvoir local : la fin des trente glorieuses ? » *in Droit et gestion des collectivités territoriales*, tome 3, L'enjeu de la dépense locale, 2011, p. 37, p. 38.

importantes. En réalité, l'activité décisoire des collectivités territoriales est organisée autour de leurs dépenses (A). Néanmoins, de même qu'il existe une distinction, évoquée ci-dessus, entre décision choisie et décision subie, il faut procéder de la même façon avec cette catégorie de décisions que sont les dépenses. C'est dans les dépenses propres que se trouve le siège de la liberté d'agir des collectivités territoriales et donc de leur libre administration ; il faudra les identifier négativement (B), c'est-à-dire par opposition aux dépenses imposées.

A. L'activité décisoire des collectivités territoriales organisée autour de leurs dépenses

188. Le nombre de décisions prises par les collectivités ne portant pas sur les dépenses est relativement faible (1). S'il fallait à ce stade retenir, parmi toutes celles qui sont proposées, une première classification des dépenses locales au regard des missions des collectivités, il est possible, comme le mentionne Robert Hertzog [226], de distinguer deux familles de dépenses. D'une part, les dépenses permettant de créer ou gérer des équipements et services publics, d'autre part les dépenses relevant de l'aide apportée aux tiers (2).

1. La faible part des décisions ne portant pas sur des dépenses

189. Il faut remarquer d'abord que les décisions qui seraient totalement exclues du champ financier sont rares (a). Parmi les décisions ayant des conséquences financières, il faut observer que celles portant sur les recettes sont relativement peu nombreuses ou sont associées à un pouvoir limité des élus locaux (b).

a. Le nombre réduit des décisions totalement exclues du champ financier

190. Il est parfois difficile de distinguer les décisions relevant du champ financier de celles qui en seraient totalement écartées, notamment parce que de très nombreuses d'entre elles ont, même indirectement, des conséquences financières.

191. Robert Hertzog limite aux seules décisions relevant du droit d'usage des sols et de police administrative les décisions qui ne seraient pas des dépenses. Il est vrai que les décisions prises en application des pouvoirs de police administrative (qui englobe la police de l'urbanisme) du maire ou des présidents d'exécutif sont celles parmi lesquelles le lien avec les dépenses peut être le plus ténu, mais il n'est pas inexistant.

226. *Ibid.*, p. 38.

192. Il faut simplement prendre le cas du maire qui, parmi les chefs d'exécutif, est celui qui bénéficie des plus larges pouvoirs en matière de police administrative, générale ou spéciale. Les décisions qu'il prend au titre de ces pouvoirs sont nombreuses. Il peut s'agir des décisions concernant l'habitat comme un certain nombre de prescriptions telles que la réparation ou la démolition des immeubles menaçant ruine. Concernant la police de la circulation, le maire (souvent en collaboration avec le président de l'EPCI de rattachement) établit un plan visant par exemple à interdire la circulation à certains véhicules sur une partie du territoire. Dans le domaine de l'urbanisme, il délivre les permis de construire tout comme il peut décider de l'interruption des travaux en cas de construction illégale. Le maire a des pouvoirs de police en matière de santé et peut par exemple hospitaliser d'office une personne frappée d'aliénation mentale si elle représente un danger imminent pour elle ou pour des tiers. Il peut également imposer le port du masque sur sa commune ou dans certaines rues pour limiter la propagation de maladies, etc [227].

193. Si ces exemples peuvent montrer que toutes les décisions ne portent pas directement sur des dépenses ou des recettes, il faut tout de même faire observer que la plupart d'entre elles peuvent constituer un cadre à des engagements financiers. Ainsi, dans le cas d'un immeuble menaçant ruine, le maire peut en urgence faire réaliser de sa propre initiative des travaux financés par la commune et dont le montant pourra plus tard être réclamé aux propriétaires auxquels il sera adressé un titre de recette. Un plan de déplacement peut s'accompagner de travaux et donc de dépenses, mais il peut prévoir également la création d'une zone de stationnement payant et donc amener la collectivité à encaisser des recettes. Pour accompagner la lutte contre la propagation d'un virus, il peut décider de financer des masques pour les habitants, etc.

b. Des décisions portant sur les recettes peu nombreuses associées à un pouvoir limité

194. Il faut soulever en préambule que pour les tenants d'une conception de la libre administration des collectivités territoriales fondée sur la nature de leurs ressources, le pouvoir sur les recettes est une composante essentielle de la liberté d'agir. Par exemple, selon Michel Bouvier, « pour une institution politique telle qu'une commune, un département ou une région, le pouvoir d'agir librement repose essentiellement sur la détention d'un pouvoir fiscal » [228]. Cette affirmation sera réfutée, il faut simplement observer à ce stade que les

227. Voir Francis-Paul BÉNOIT et Jean BÉNOIT, « Municipalité : fonctions du maire » *in Encyclopédie des collectivités locales*, folio n° 500 Chapitre 4, mai 2012.

228. Michel BOUVIER, « Sécuriser l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : un enjeu politique majeur », *op. cit.*

décisions portant sur les recettes sont relativement peu nombreuses ou bien portent sur des enjeux limités.

195. Les occasions sont rares en effet pour les élus de débattre des recettes. Même à l'occasion du vote du budget ou du compte administratif, les discussions sur les recettes sont généralement courtes, elles laissent rapidement la place aux échanges sur les dépenses. Dans la plupart des collectivités, l'exécutif se saisit du vote du budget ou du compte administratif pour présenter la manière dont les ressources vont être employées ou l'ont été et c'est principalement sur les dépenses que l'opposition interroge la majorité. Il faut remarquer également que les contrôles des actes des collectivités, qu'ils soient à l'initiative du préfet ou de la chambre régionale ou territoriale des comptes (CRTC), portent avant tout sur leurs dépenses.

196. Les rapports annuels de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL) mettent en perspective la répartition des recettes des collectivités. Dans son tableau qui agrège les recettes des communes, groupements à fiscalité propre, départements, collectivités territoriales uniques et régions, le rapport 2021 [229] établit que les recettes de fonctionnement s'élèvent pour 2020 à 205,83 milliards d'euros. 34,94 milliards correspondent à des concours de l'État (comme la DGF, dotation globale de fonctionnement) qui ne font donc pas l'objet, de la part de la collectivité, d'actes administratifs particuliers. Les impôts et taxes représentent 143,53 milliards d'euros, soit près de 70 % de leurs recettes de fonctionnement. Néanmoins, pour une grande partie de ces ressources fiscales, les collectivités n'ont aucun pouvoir de décisions en dehors de celui d'accepter de les encaisser.

197. Un rapport parlementaire de 2020 indiquait qu' « après la réforme de la taxe d'habitation et celle des impôts de production, la part des recettes fiscales sur lesquelles les collectivités locales exercent un pouvoir de taux ou d'assiette s'élèverait à 62,1 % pour les collectivités du bloc communal, 33,1 % pour les départements et 10,6 % pour les régions » [230]. Les communes et leurs établissements publics de coopérations, qui ont les pouvoirs fiscaux les plus étendus, ne sont toutefois pas amenés à prendre beaucoup de décisions en la matière. Il est même soutenu ici que les collectivités ont un pouvoir fiscal résiduel quasiment inutilisable [231].

229. *Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales. Les finances des collectivités locales en 2021*, 2021, [En ligne] (visité le 01/05/2022), p. 115.

230. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL, *Annexe 26 au rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021*, n° 138, Sénat, 19 nov. 2020, [En ligne], p. 11.

231. Voir 913 à 929 pages 295–299.

198. Il existe d'autres recettes qui nécessitent des décisions locales, mais elles portent sur des enjeux financiers relativement faibles. Ainsi, et pour prendre la typologie des recettes proposée par l'Observatoire des finances publiques locales (OFGL), les produits issus de la « vente de biens et services » (qui englobent les redevances diverses dont les élus décident du montant) représentent en 2020, toutes collectivités et EPCI confondus, 8,56 milliards d'euros [232], soit 4,5 % de leurs recettes de fonctionnement.

199. Les décisions des collectivités territoriales totalement exclues du champ financier sont très réduites, les décisions portant sur les recettes également. En réalité donc, l'activité décisoire des collectivités territoriales est organisée autour de leurs dépenses. Ces dépenses sont en principe au service de la création ou de la gestion des équipements et services publics ou à destination des personnes physiques ou morales.

2. Des dépenses de services publics et d'aides aux tiers

200. Il y a de très nombreuses manières de classer les dépenses. Il faudra recourir au long de cette étude à plusieurs classifications. Il faut seulement ici revenir sur les principales dépenses des collectivités territoriales selon leurs grandes finalités. Il s'agit de reprendre, comme précédemment évoqué, la distinction proposée par Robert Hertzog entre les dépenses relatives à la création ou à la gestion des services publics (a) et celles dédiées à l'aide aux tiers (b).

a. Les dépenses liées à la création ou à la gestion des services publics

201. Pour mesurer l'importance de la dépense publique locale sur la vie quotidienne des habitants, il faut citer quelques exemples d'équipements et services publics qui relèvent de la responsabilité des entités infra-étatiques. Il faut observer au préalable, sans développer davantage ce point, que l'exploitation d'un équipement et la gestion d'un service public, peuvent directement être assurées par la puissance publique en régie ou confiée à une personne morale de droit privé ou public, par exemple dans le cadre d'une délégation de service public.

202. C'est la commune (même si elle peut ne pas être la seule à s'en charger), parce qu'il s'agit de l'échelon le plus approprié, qui est le plus souvent amenée à construire et gérer les équipements publics de proximité. C'est le cas des installations sportives (piscines,

232. *Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales. Les finances des collectivités locales en 2021*, *op. cit.*, p. 115.

gymnases, stades), culturelles (musées), de petite enfance (crèches, maisons d'assistantes maternelles) ou encore de loisirs (parcs et jardins). Les dépenses d'investissement du département vont surtout concerner les enceintes recevant du public nécessitant un accompagnement social, il intervient également pour construire et entretenir les réseaux comme les routes départementales ou le très haut débit. En matière d'enseignement et de formation, chaque catégorie de collectivités se voit confier des responsabilités en fonction du niveau d'enseignement. Ainsi, la construction et l'entretien des écoles relèvent des communes, les collèges sont gérés par les départements et les lycées par les régions.

203. Concernant les services publics, certains d'entre eux relèvent de plusieurs collectivités en fonction de la pertinence territoriale. Ainsi, c'est à l'échelle communale ou plus souvent intercommunale que sont organisés les transports urbains. Depuis la loi NOTRé de 2015, les transports interurbains relèvent non plus de la compétence des départements mais de celle des régions. Les EPCI (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles) se voient de plus en plus déléguer de missions par leurs communes membres à qui elles abandonnent totalement ou partiellement certaines compétences. C'est généralement à cet échelon que sont gérés la propreté de la voie publique, l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères ainsi que le service public de l'eau (approvisionnement et assainissement).

b. Les dépenses dédiées à l'aide aux tiers

204. Les aides individuelles peuvent à la fois s'adresser à des personnes physiques ou des personnes morales (entreprises, associations, syndicats).

205. Les aides aux personnes physiques correspondent en premier lieu aux dépenses sociales. Le département, en tant que chef de file des solidarités humaines, consacre une grande partie de son budget aux aides individuelles en faveur des personnes vulnérables. Les principales prestations qu'il verse s'adressent aux personnes démunies avec le revenu de solidarité active (RSA), aux personnes âgées avec l'aide personnalisée d'autonomie (APA) ou encore aux personnes en situation de handicap avec la prestation de compensation du handicap (PCH). Les communes peuvent également intervenir dans le domaine social en octroyant des aides de première nécessité instruites et mandatées par leur centre communal d'action sociale (CCAS) ou le cas échéant par le centre intercommunal d'action sociale (CIAS). Les régions qui ont des compétences importantes en matière de formation ont institué, en direction des personnes disposant de faibles ressources, des aides financières

pour les accompagner par exemple dans le cadre d'un cursus entamé à l'occasion d'une reprise d'études.

206. Les aides aux personnes morales vont plus particulièrement concerner les associations et les entreprises. Concernant les associations, toutes les collectivités, sous forme de subventions, accompagnent le tissu associatif local. Clubs sportifs, associations culturelles ou de loisirs, associations de lutte contre les discriminations, de défense de l'environnement... ces organisations qui contribuent à animer la vie locale et qui œuvrent pour le vivre-ensemble sont des partenaires de longue date des collectivités territoriales. Elles sont aussi, il faut bien le dire, parfois des relais électoraux qui peuvent bénéficier à ce titre d'un certain clientélisme [233]. Les aides aux entreprises, très encadrées et plus particulièrement par le droit de l'Union européenne, vont surtout être octroyées par les régions qui ont la compétence économique (les EPCI interviennent également dans ce domaine, mais dans une moindre mesure). En fonction de la volonté politique de la majorité régionale, ces aides vont s'adresser à certaines filières (secteurs du jeu vidéo, de l'agriculture biologique, des énergies renouvelables, etc.) et cibler certains métiers dans l'entreprise (recherche et développement, production, etc.).

B. L'identification négative des dépenses propres, siège de la liberté d'agir

207. Il est tentant de définir positivement les dépenses propres comme celles que la collectivité est libre de décider. Toutefois, la loi n'a pas arrêté de liste exacte de ces dépenses. L'œuvre du législateur et des juges, administratif et constitutionnel, a été de définir les dépenses qu'elles n'ont pas le droit d'effectuer ou celles qu'elles sont tenues d'engager. Les dépenses choisies subissent donc deux limites. Une limite supérieure dessinée par les dépenses prohibées (1) et une limite préalablement nommée, au sujet des décisions qui les concernent, d' « intérieure » [234] représentée par les dépenses imposées (2).

233. Sans utiliser le terme de « clientélisme », Gaston JÈZE expliquait : « les élus du peuples font souvent de folles libéralités à leurs électeurs, dans l'espoir de mériter leur reconnaissance et de se faire réélire », Gaston JÈZE, « Les éléments constitutifs de la dépense publique dans les États modernes » *in Revue de science et de législation financières*, 1911, p. 365, p. 374.

234. Voir le paragraphe 178 page 67.

1. Une limite supérieure : les dépenses prohibées

208. Il existe deux familles de dépenses prohibées. Celles d'une part qui sont hors compétences (a), celles d'autre part qui sont ne sont pas d'intérêt local (b).

a. Les dépenses hors compétences

209. Les collectivités territoriales n'ont pas, pour reprendre la formule de Georg Jellinek, la compétence de leurs compétences, elles ne peuvent pas déterminer elles-mêmes leur domaine de compétence, car selon l'article 72 alinéa 3 de la Constitution, elles s'administrent librement « dans les conditions prévues par la loi ». Les collectivités territoriales ne peuvent donc pas effectuer de dépenses qui relèveraient d'une compétence exclusive appartenant à une administration publique déterminée.

210. Il y a trois hypothèses dans lesquelles la dépense pourra être annulée parce qu'elle sera considérée comme hors compétence. Ce sera le cas si la collectivité empiète sur les prérogatives appartenant à l'État et à lui seul (la collectivité a par exemple l'interdiction d'effectuer des dépenses militaires). La collectivité ne peut pas non plus décider d'une dépense qui relèverait exclusivement du champ de compétence d'une autre catégorie de collectivités. Enfin, une commune qui a transféré totalement une de ses compétences à son EPCI de rattachement ne peut pas en principe engager une dépense relevant de cette compétence transférée.

211. Il faut remarquer que lorsqu'une catégorie de collectivités territoriales se voit confier par la loi une compétence exclusive, une collectivité appartenant à une autre catégorie a interdiction de procéder à des dépenses relevant de ladite compétence. L'article L1111-8 du CGCT prévoit toutefois qu'une délégation est possible : « Une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un EPCI à fiscalité propre tout ou partie d'une compétence dont elle est attributaire. Les compétences déléguées en application de l'alinéa précédent sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante ».

b. Les dépenses qui ne sont pas d'intérêt local

212. La notion d'intérêt local est une œuvre prétorienne du juge administratif. La doctrine fait traditionnellement référence aux conclusions de Rémy Schwartz [235] alors

235. Rémy SCHWARTZ, « Notion d'intérêt local. Conclusions du commissaire du gouvernement sur l'arrêt Commune de Villeneuve-d'Ascq du 28 juillet 1995 », *AJDA* 1995, p. 834, p. 834.

commissaire du gouvernement, sur l'arrêt de section du 28 juillet 1995 *Commune de Villeneuve-d'Ascq* [236], qui synthétisait la jurisprudence du Conseil d'État permettant de cerner les contours de l'intérêt communal. Il n'y a pas d'intérêt local, et donc constituent des dépenses prohibées les dépenses qui ne sont pas d'intérêt public, celles qui ne répondent pas aux besoins de la population, et enfin celles qui violent le principe de neutralité (politique, religieuse, etc.).

213. Ainsi, les collectivités ne peuvent pas engager des dépenses qui sont uniquement d'intérêt privé. Une commune ne peut pas acquérir une parcelle pour y créer un chemin bénéficiant exclusivement aux propriétaires des terrains dont il assure la communication et l'exploitation [237].

214. Une collectivité ne peut pas subventionner les cultes. Le Conseil d'État a eu plusieurs fois l'occasion de rappeler qu' « il résulte des dispositions [...] de la loi du 9 décembre 1905 [238] que les collectivités publiques peuvent seulement financer les dépenses d'entretien et de conservation des édifices servant à l'exercice public d'un culte, dont elles sont demeurées ou devenues propriétaires lors de la séparation des Églises et de l'État, ou accorder des concours aux associations cultuelles pour des travaux de réparation d'édifices cultuels et qu'il leur est interdit d'apporter une aide à l'exercice d'un culte » [239].

215. Sera également annulée une aide financière d'une collectivité apportée à l'une des parties en litige dans le cadre d'un conflit collectif du travail [240]. Les dépenses servant à soutenir des actions politiques partisanes sont elles aussi interdites. Ainsi, une commune a interdiction de prendre en charge les frais de transport de ses habitants entendant participer à une manifestation politique [241].

2. Une limite intérieure : les dépenses imposées

216. Il a été souligné que les décisions prises par les collectivités territoriales ne relèvent pas toutes de leur liberté d'agir. Naturellement, le même raisonnement s'applique (surtout) à ces décisions particulières que sont les dépenses. Les collectivités territoriales effectuent des dépenses qu'elles n'ont pas nécessairement voulues. Le siège de leur

236. CE, *Commune de Villeneuve-d'Ascq*, 28 juill. 1995, 129838, Lebon, p. 324.
237. CE, *Berton*, 11 oct. 1929, Lebon, p. 894.
238. Loi concernant la séparation des Églises et de l'État, 9 déc. 1905.
239. Voir par exemple CE, *Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône, Picquier*, 19 juill. 2011, 308817, Lebon, p. 392.
240. CE, *Commune de Gardanne*, 11 oct. 1989, 89325, 89327,89621, 89622 et 89660, Lebon, p. 188.
241. CE, *Commune de Blénod-lès-Pont-à-Mousson*, 12 nov. 1999, 95219.

liberté d'agir et par extension celui de leur libre administration se trouve donc précisément dans les dépenses choisies par les collectivités territoriales.

217. Trop rapidement, les élus (et une partie de la doctrine) recourent à la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses volontaristes pour distinguer les dépenses qui sont la manifestation de leur liberté d'agir de celles qui la contrarient.

218. L'article L1612-15 du CGCT, alinéa premier, indique que « ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé ». Les dépenses obligatoires par détermination de la loi sont énumérées (sans toutefois que ces listes soient exhaustives) aux articles L2321-2 pour les communes, L3321-1 pour les départements et L4321-1 pour les régions.

219. Grâce à cette définition générale des dépenses obligatoires, il serait donc possible de déterminer les décisions qui relèvent de la libre administration de celles qui n'en relèvent pas. Ainsi, toutes les dépenses qui appartiennent à l'une ou l'autre des deux catégories proposées par l'article L1612-15 du CGCT viendraient limiter la liberté d'agir des collectivités.

220. Cette conclusion est pourtant inexacte. D'une part, il peut parfaitement y avoir compatibilité entre dépenses obligatoires définies comme telles par la loi et libre administration (a). D'autre part, la catégorie des dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles va nécessairement concerner des dépenses librement choisies par la collectivité (b).

a. Dépenses obligatoires par détermination de la loi et libre administration ne sont pas nécessairement incompatibles

221. Souvent, les élus locaux, pour dénoncer la diminution de leurs marges de manœuvre dans la conduite des affaires locales (communales, départementales ou régionales), pointent du doigt le poids de leurs dépenses obligatoires. Cette approche tend à traiter de manière globale des dépenses qui méritent, au contraire, d'être distinguées. Dans de nombreux cas et alors même qu'il s'agit de dépenses obligatoires par détermination de la loi, la collectivité territoriale n'est pas totalement privée de sa liberté d'agir. En effet, les élus peuvent choisir les biens et les services objets de la dépense obligatoire, de même qu'ils peuvent, dans certaines limites, décider du niveau de dépense. Il y a eu peu de réflexions doctrinales [242] sur cette distinction qui mérite pourtant d'être affirmée.

222. L'exemple de l'acquisition et de l'entretien du mobilier scolaire par la commune est suffisamment simple et explicite. Il faut remarquer d'abord que l'article L2321-2 du CGCT qui contient la liste des dépenses obligatoires des communes fait référence aux « dépenses dont elle a la charge en matière d'éducation nationale » [243]. Il faut souligner par ailleurs qu'une compétence de principe est posée à l'article L212-4 du Code de l'Éducation : « La commune a la charge des écoles publiques. Elle est propriétaire des locaux et en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement, à l'exception des droits dus en contrepartie de la reproduction par reprographie à usage pédagogique d'œuvres protégées ». Il faut enfin observer que l'article L212-5 du même code indique que « sont également des dépenses obligatoires, dans toute école régulièrement créée [...] l'acquisition et l'entretien du mobilier scolaire ».

223. Il serait alors tentant de considérer que toutes les dépenses des communes qui concernent l'acquisition et l'entretien du mobilier scolaire sont des dépenses imposées. Pourtant, tel n'est pas le cas. La commune a certes l'obligation d'acquérir et d'entretenir le mobilier scolaire et elle violerait la loi si elle décidait de ne pas assumer ses responsabilités en la matière, mais il est tout à fait possible à la collectivité de choisir ses dépenses et son niveau de dépense. Une commune pourrait par exemple décider d'équiper son école d'imprimantes 3D alors qu'une autre commune pourrait ne pas consentir à un tel investissement

242. Voir néanmoins l'approche de Jean-Claude Douence sur la distinction entre service public obligatoire et service public facultatif, Jean-Claude DOUENCE, « Services publics locaux. Le degré d'obligation de la mission légale » *in Encyclopédie des collectivités locales*, folio n°6040 Chapitre 3, fév. 2012.

243. « Les dépenses obligatoires comprennent notamment : [...] 9°Les dépenses dont elle a la charge en matière d'éducation nationale] »

sans que l'on puisse l'y contraindre. Une commune pourrait décider d'équiper l'école avec autant d'ordinateurs qu'il y a d'élèves tandis qu'une autre école pourrait faire le choix de doter l'établissement d'un ordinateur pour deux élèves. Il est difficile alors de ne pas voir que ces choix relèvent de la libre administration des collectivités territoriales.

224. Lors des débats concernant la révision constitutionnelle de 2003, cette idée que les collectivités disposent d'une certaine liberté en matière de dépenses obligatoires a été brièvement évoquée. Ce fut pour le Gouvernement l'occasion de rappeler que cette part de liberté ne pouvait faire l'objet d'une compensation par l'État. En revanche, lorsque la dépense obligatoire est tout entière une dépense imposée, alors l'État, selon les parlementaires, doit la compenser intégralement (ce qu'il ne fera pas nécessairement). Le compte-rendu d'un tel échange est ainsi mentionné dans un rapport parlementaire [244] :

> « Évoquant la compensation des charges imposées aux collectivités territoriales par des décisions de l'État, M. Patrick Devedjan, ministre délégué aux libertés locales, s'est opposé à tout dispositif permettant aux collectivités territoriales de mettre à la charge de l'État des dépenses dont elles décideraient librement l'augmentation. Soulignant que les transferts de compétences impliquaient également des transferts de responsabilité, il a estimé, à titre d'exemple, que l'État n'avait pas à financer la politique des collectivités territoriales en matière d'équipement des écoles, collèges et lycées. M. Paul Girod a estimé que les collectivités territoriales devaient effectivement assumer les conséquences financières de leurs choix d'investissement en matière d'équipement des écoles, collèges et lycées, mais n'avaient pas à supporter des transferts de charges imposés par des décisions de l'État, par exemple avec la création de l'allocation personnalisée d'autonomie. »

244. René GARREC, *Rapport fait au nom de la commission des Lois du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, la proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales, la proposition de loi constitutionnelle tendant à la reconnaissance de lois à vocation territoriale, la proposition de loi constitutionnelle relative au vote des Français résidant sur les territoires situés dans la zone géographique comprise entre le méridien 26°ouest et la ligne internationale de changement de date, à l'exception de l'archipel des Açores, la proposition de loi constitutionnelle tendant à modifier le premier alinéa de l'article 7 de la Constitution, la proposition de loi constitutionnelle tendant à introduire dans la Constitution un droit à l'expérimentation pour les collectivités territoriales*, n° 27, Sénat, 23 oct. 2002, [En ligne], p. 207.

b. Des dépenses choisies basculant nécessairement dans la catégorie des dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles considérées comme obligatoires

225. L'article L1612-15 du CGCT qualifie d'obligatoires « les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles ». S'il était décidé de retenir la définition légale des dépenses obligatoires pour faire la distinction entre les dépenses relevant de la libre administration et celles qui la limitent, alors il faudrait considérer que toutes les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles, comme celles qui sont obligatoires par détermination de la loi, remettent en cause l'autonomie locale. Ce n'est pourtant pas le cas.

226. Il faut remarquer à titre liminaire que ces dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles évoquées à L1612-15 du CGCT sont également mentionnées aux articles qui dressent pour chaque catégorie de collectivités la liste de leurs dépenses obligatoires [245]. *De facto*, elles sont donc des dépenses obligatoires par détermination de la loi. Cette répétition rend donc quelque peu confuse la distinction posée à L1612-15 du CGCT.

227. Cette précaution du législateur de considérer comme obligatoires les dépenses qui doivent permettre le paiement des dettes exigibles est un vestige du passé. C'est sous la Monarchie de Juillet qu'est votée la loi du 18 juillet 1837 [246], dressant une liste des dépenses obligatoires des communes dans laquelle se trouvent celles concernant leurs dettes exigibles. Figurait dans le projet de loi présenté aux chambres (celle des députés et celle des Pairs) un titre III « Des dépenses et des recettes des communes » contenant un article 24 selon lequel « Les dépenses des communes sont obligatoires ou facultatives. Sont obligatoires les dépenses suivantes [...] 25°L'acquittement des dettes exigibles ».

228. Les débats parlementaires de l'époque révèlent que la préoccupation du Gouvernement et du Parlement était de mieux protéger les créanciers des communes. À l'occasion de l'examen d'une disposition offrant au préfet la possibilité de donner satisfaction au créancier détenteur d'un titre exécutoire, en faisant vendre le cas échéant un bien communal non affecté au service public [247], la Chambre des Pairs est revenue sur cette question. Le compte-rendu des débats précise que le paragraphe contenant la disposition « avait pour but de donner au gouvernement un moyen d'obliger les communes qui ont des dettes exigibles,

245. Article L2321-2 32°pour les communes, article L3321-1 18°pour les départements et article L4321-1 pour les régions

246. Loi sur l'Administration municipale, 18 juill. 1837.

247. « La vente des biens mobiliers et immobiliers des communes, autres que ceux qui servent à un usage public, pourra, sur la demande de tout créancier porteur de titres exécutoires, être autorisée par une ordonnance du Roi, qui déterminera les formes de la vente ».

à vendre leurs biens lorsqu'elles ne peuvent se libérer autrement » [248].

229. La Chambre des Pairs est partagée [249] entre l'intérêt des créanciers et le souci de rendre inaliénables les biens communaux. Sur insistance du ministre de l'Intérieur, ce paragraphe sera toutefois adopté, ce qui témoigne bien de la méfiance qui existait à l'époque envers des communes que l'on soupçonnait ou que l'on accusait de ne pas tenir leurs engagements, et de la volonté du pouvoir central de les y contraindre.

230. D'ailleurs, à l'époque, de zélés centralisateurs ont justifié, jusqu'à la caricature, cette position : « On verrait un beau désordre, dit De Cormenin, si, d'obligatoires les dépenses des communes devenaient facultatives. Une immense quantité de conseils municipaux, sous mille prétextes, ne voteraient pas dans les campagnes, le salaire de l'instituteur. D'autres diraient que le curé peut bien se passer de logement, puisqu'après tout et ce serait mieux, on pourrait bien se passer de curé. Ceux-ci refuseraient l'acquittement des dettes exigibles. Ceux-là laisseraient les enfants trouvés sans secours ... » [250].

231. Un de ses contemporains, Louis Florent-Lefebvre, lui répondra : « C'est par l'exagération et en les outrant, qu'on ruine les meilleures causes, comme les objections les plus fondées. Celle-ci tombe par cet étalage si pompeusement absurde de sottises, qu'on voudrait mettre sur le compte des conseils municipaux. En premier lieu, M. Cormenin sait parfaitement, comme nous, que lorsqu'on demande, pour les communes, l'émancipation du joug du pouvoir central et la restitution de leur droit souverain d'administrer leurs affaires, ce n'est pas pour leur donner la liberté de *faire* ou de *ne pas faire* ; ce n'est pas, lorsqu'elles seront arrivées à cet état d'indépendance, pour que leurs dépenses deviennent d'obligatoires, *facultatives* comme le dit le célèbre publiciste. Loin de là ; les communes et les conseils municipaux, en agissant alors par eux-mêmes, demeureront rigoureusement astreints au contraire, aux lois générales du pays, ils seront rigoureusement obligés de s'y soumettre et de les respecter. Ce ne sera pas une pure faculté pour eux ; ce sera une obligation étroite et

248. Procès verbal des séances de la Chambre de Pairs, session de 1837, Tome second, mars et avril 1837, n°17-29, Paris, imprimerie de Carpelet, 1837. p 1116

249. « Le rapporteur convient que la situation des créanciers des communes méritait depuis longtemps d'être prise en sérieuse considération et qu'il importait de leur donner des garanties qu'ils n'avaient pas eues jusqu'à présent. Mais déjà le projet de loi a eu soin de classer les dettes exigibles parmi les dépenses obligatoires des communes. Sans doute il peut se faire que cette précaution ne soit pas toujours suffisante, et que des créanciers de communes éprouvent encore des difficultés pour se faire payer ; mais à côté de ces inconvénients, il y a le grand intérêt de la conservation des propriétés publiques, et cet intérêt est assez grave pour que la Chambre doive aussi s'en préoccuper » Ibid, p. 1117

250. Louis-Marie de LAHAYE VICOMTE DE CORMENIN, *De la centralisation*, 2ème éd., Pagnere, éditeur, 1842, 159 p., p. 140-141.

sévère, qui leur sera imposée d'avance, alors comme aujourd'hui » [251].

232. La préoccupation d'alors était bien, en qualifiant d'obligatoires les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles, non pas de les opposer à des dépenses relevant de l'autonomie locale mais de donner au préfet la possibilité de contraindre les collectivités à respecter leurs engagements. D'ailleurs, l'article L1612-15 du CGCT qui s'inscrit dans cet héritage organise précisément la procédure visant à faire inscrire dans le budget de la collectivité une dépense obligatoire qui ne l'a pas été ou qui l'a été pour une somme insuffisante. Toutes les dépenses des collectivités, qu'elles appartiennent à la catégorie des dépenses obligatoires ou qu'elles soient des dépenses propres, ont vocation à se matérialiser par des dettes exigibles que la collectivité doit obligatoirement honorer.

233. Dans son guide à destination des maires, la Caisse des dépôts et consignations introduit au paragraphe concernant les dépenses obligatoires, un titre intitulé « Les dépenses facultatives peuvent devenir obligatoires » et cette précision : « Attention ! Dès lors que des dépenses facultatives sont légalement engagées par la commune, elles deviennent des dettes exigibles (dettes liquides et non sérieusement contestées) dont le règlement devient obligatoire » [252].

234. Il n'est donc pas possible de retenir la notion de dépenses obligatoires pour savoir où s'arrête la libre administration des collectivités territoriales, car « en définitive, les dépenses obligatoires sont les dépenses que la collectivité s'est imposée elle-même ou celles que le législateur lui impose » [253]. C'est la raison pour laquelle il est préférable de recourir aux notions de dépenses subies ou dépenses imposées.

235. Pour résumer à ce stade le propos, une libre administration complète exige que soient reconnues aux collectivités territoriales une liberté d'être et une liberté d'agir. Cette liberté d'agir révèle l'étendue d'une décentralisation plus aboutie qu'il est possible de qualifier ici de décentralisation politique. Cette liberté d'agir dépend grandement d'une liberté de décision, qui implique donc un choix, laissé aux collectivités dans l'utilisation de leurs ressources. C'est cette libre disposition des ressources qui, *in fine*, constitue le cœur de la libre administration des collectivités territoriales. Et ce sont bien le volume et la possibilité d'user de ces ressources qui renvoient en toute logique à l'autonomie financière

251. Louis FLORENT-LEFEBVRE, *De la décentralisation ou Essai d'un système de centralisation politique et de décentralisation administrative*, Chez Maresque, libraire-éditeur, 1849, 349 p., p. 261-262.
252. *Les 101 questions que vous allez vous poser et leurs réponses : manuel à destination des maires des communes de moins de 3500 habitants*, Mairie-conseils (France), 2008, p. 106.
253. Fiche de révision, *La Gazette des communes*, Fiche n° 4. Le contrôle du budget.

des collectivités territoriales.

236. Il était légitime de penser qu'au moment où il s'est agi de consacrer cette autonomie financière, les efforts du constituant allaient précisément se porter sur le principe de libre disposition des ressources par les collectivités territoriales. Pourtant, alors même que ce principe sera formellement mentionné dans le texte révisé par la loi constitutionnelle de 2003, il va être en réalité décorrélé de la notion d'autonomie financière.

Section II Un principe détaché de la notion d'autonomie financière

237. Sur le plan doctrinal, il faut constater l'évolution de la conception de l'autonomie financière. La doctrine majoritaire soutient en effet une conception de l'autonomie financière d'abord fondée sur le pouvoir des collectivités qu'elles détiennent sur leurs ressources au détriment de la liberté qu'elles auraient sur leurs dépenses (§1). Le principe de libre disposition des ressources dont il est soutenu ici qu'il était pourtant au cœur de la liberté d'agir des collectivités territoriales a quant à lui été neutralisé (§2) par la réforme de 2003.

§ 1. Une doctrine abandonnant une conception de la libre administration fondée sur le pouvoir que les collectivités ont sur leurs dépenses

238. Il existe plusieurs définitions de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Il n'est pas certain qu'elle fût un jour consensuelle, mais si jamais tel fut le cas, il s'agit aujourd'hui d' « une notion qui ne fait plus l'objet d'une définition partagée » [254]. Bien qu'elle soit présentée comme un « concept protéiforme » [255], il est possible, en se référant aux revendications politiques, à la doctrine ou encore à la jurisprudence constitutionnelle et aux exemples étrangers, d'identifier deux grandes conceptions de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

239. Raymond Muzellec présentait ainsi ces deux doctrines : « pour les uns, il y a autonomie financière si les collectivités ont le pouvoir d'affecter, d'utiliser, leurs ressources [...] pour d'autres, elle n'existe que si elles disposent également de la prérogative de les déterminer, de les créer » [256]. Autrement dit, l'une des conceptions considère que l'autonomie

254. Michel BOUVIER, « Pour une autonomie financière locale au-delà des corporatismes », *RFFP* 2017, n° 140, p. 5, p. 5.

255. « Le caractère multidimensionnel et complexe de l'autonomie financière conduit à donner un caractère polymorphe à ce concept devenu insaisissable. Il convient de prendre en considération l'extrême diversité de l'autonomie financière qui revêt diverses facettes relevant à elle seule d'un champ particulier et différent », Éric OLIVA, « La conception de l'autonomie financière locale quel contenu ? Quelle effectivité ? », *Gestion & Finances Publiques* avr. 2017, n° 2, p. 13, p. 19.

256. Raymond MUZELLEC, « Qu'est-ce que l'autonomie financière des collectivités territoriales ? », *op. cit.*, p. 19.

financière est indifférente à la nature des ressources alors que l'autre en fait une condition fondamentale. La conception de l'autonomie financière fondée sur le pouvoir de dépenser des collectivités territoriales a été écartée (A). La nouvelle conception de l'autonomie financière a chassé le principe de libre disposition des ressources (B).

A. L'abandon de la conception de l'autonomie financière fondée sur le pouvoir de dépenser des collectivités territoriales

240. Cette première conception, qui n'est donc plus réellement défendue, considère que l'essence de l'autonomie financière réside dans le pouvoir ou la capacité pour les collectivités territoriales d'user de leurs ressources, quelle que soit la nature de celles-ci. En d'autres termes, l'autonomie financière correspond d'abord au pouvoir qu'ont les collectivités d'engager des dépenses. Cette conception historique sera remise en cause (1). Bien qu'elle soit bien plus convaincante que la seconde, elle est aujourd'hui inadaptée à la protection de la liberté d'agir des collectivités territoriales (2).

1. La remise en cause de la conception historique de l'autonomie financière des collectivités territoriales

241. L'ancienne conception de l'autonomie financière était fondée sur le pouvoir de dépenser des collectivités territoriales (a). Cette approche doctrinale qui faisait déjà l'objet de critiques deviendra largement minoritaire. Finalement, cette conception est abandonnée par la doctrine en même temps que la révision de 2003 (b).

a. L'ancienne conception de l'autonomie financière fondée sur le pouvoir de dépenser des collectivités territoriales

242. Si l'autonomie fiscale et la question des ressources en général ont passionné les auteurs, ce n'est pas le cas du principe de libre disposition des ressources et plus globalement des dépenses. Pour Jacques Blanc, « la composante majeure des finances locales, et souvent la moins abordée, réside en la dépense : les ressources nécessaires pour la couvrir en constituent le simple corollaire » [257]. Pour Robert Hertzog, « des circonstances historiques ont [...] donné une importance disproportionnée à la question du financement fiscal des collectivités territoriales [...], la décentralisation française est d'abord une liberté

257. Jacques BLANC, *Finances locales comparées*, Systèmes, LGDJ, 2002, 149 p., p. 9.

de dépenser accordée aux élus locaux » [258]. L'auteur constate lui aussi qu' « alors que le pouvoir local est presque tout entier dans les dépenses, ni les financiers, ni les politistes, ne prêtent à celle-ci l'attention qu'elle mérite » [259].

243. Il a été soutenu que « l'administration locale a été constituée d'abord comme un centre de dépenses » [260]. Dans la mesure où « la substance de l'autonomie financière des collectivités territoriales était dans le pouvoir de décider de la dépense [...] on en parlait guère » [261]. Ce pouvoir existait de fait, en raison d'une abondance de ressources, mais la « fin des trente glorieuses » [262] a mis en évidence qu'il s'agissait d'un pouvoir sans réelle protection.

244. Robert Hertzog rappelle qu'une partie de la doctrine a pu donc soutenir « que l'autonomie financière des collectivités territoriales est préservée dès lors que leur est attribué un montant de ressources suffisant pour permettre une libre administration » [263]. L'auteur qui parle aussi de « pouvoir dépensier » affirme que « c'était la position défendue par le ministère des Finances à la fin des années 1990 lorsqu'il a fait adopter par le Parlement la suppression ou la réduction d'impôts locaux et leur remplacement par des dotations de l'État. Et ce fut la position du Conseil constitutionnel [264] lorsque, saisi de ces lois, il a décidé que les compensations assurées préservaient la libre administration », [265].

258. Robert HERTZOG, « La constitution financière de l'État décentralisé » *in Annuaire des collectivités locales. Réforme de la décentralisation, réforme de l'État. Régions et villes en Europe*, sous la dir. de Gérard MARCOU et Hellmut WOLLMANN, tome 24, 2018, p. 171, p. 176.

259. *Idem*, « La dépense, essence du pouvoir local : la fin des trente glorieuses ? », *op. cit.*, p. 37.

260. Robert HERTZOG, « L'éternelle réforme des finances locales » *in* sous la dir. de Henri ISAÏA et Jacques SPINDLER, volume III Les grands thèmes des finances locales, Économica, 1988, p. 9, p. 16.

261. *Idem*, « La dépense, essence du pouvoir local : la fin des trente glorieuses ? », *op. cit.*, p. 38.

262. Pour reprendre l'expression consacrée par l'auteur, *Ibid.*

263. *Idem*, « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? », *op. cit.*, p. 467.

264. Il faut toutefois relever à ce stade que le Conseil constitutionnel durant cette même période liait la libre administration et la perception suffisante de ressources fiscales sans jamais néanmoins indiquer de seuil ou sanctionner le législateur. Ainsi, le gardien de la Constitution a considéré dans une décision de 1991 (Cons. Const., *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, 24 juill. 1991, 91-298 DC) que « les règles édictées par le législateur [...] ne doivent pas avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration ». Néanmoins, il ne censurera aucune règle diminuant les ressources fiscales des collectivités, même lorsqu'il constatera qu'elles ont été précédées par d'autres ayant le même effet. Jamais il n'y verra d'entrave à la libre administration : « que les dispositions critiquées, si elles réduisent de nouveau la part des recettes fiscales des régions dans l'ensemble de leurs ressources, n'ont pour effet ni de restreindre la part de ces recettes ni de diminuer les ressources globales des régions au point d'entraver leur libre administration », Cons. Const., *Loi de finances rectificative pour 2000*, 12 juill. 2000, 2000-432 DC.

265. Robert HERTZOG, « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? », *op. cit.*, p. 467.

245. Il faut relever que les études sur l'étendue de la libre disposition des ressources ou sur le pouvoir dépensier des collectivités territoriales sont rares. Par ailleurs, quand elles l'envisagent, c'est parfois pour traiter la question sous l'angle technique, au travers le prisme par exemple des règles budgétaires [266]. Si cet enjeu est intéressant, il n'est pas le cœur du sujet. La question est d'abord de savoir quelle est la part des dépenses librement choisies par les collectivités dans l'ensemble des dépenses qu'elles engagent, et doit-il exister un seuil en deçà duquel il y a entrave à la libre administration. Finalement, la révision constitutionnelle de 2003 chassera cette conception du droit positif mais également des champs de recherche.

b. Une conception abandonnée par la doctrine en même temps que la révision constitutionnelle de 2003

246. La conception de l'autonomie financière fondée sur le pouvoir des collectivités territoriales à dépenser comptait de nombreux détracteurs, à la fois chez les élus et chez les auteurs.

247. Comme le souligne Robert Hertzog, « cette thèse a été vivement critiquée par la plupart des responsables locaux et des défenseurs de l'autonomie locale qui ont fait inscrire à l'article 72-2 de la Constitution la garantie que "les ressources fiscales et autres ressources propres" doivent constituer une part "déterminante" des ressources totales des collectivités territoriales » [267].

248. Les élus locaux se plaignaient en effet de ne pas pouvoir librement trouver des ressources leur permettant d'assurer correctement leurs missions. Puisque la conception de l'autonomie financière fondée sur leur pouvoir dépensier échouait à leur donner satisfaction, il fallait, pensaient-ils, renverser le paradigme et leur consacrer alors un pouvoir d'intervenir sur leurs ressources.

249. Il faut ajouter que de plus en plus d'auteurs, emmenés par Michel Bouvier notamment, remettaient en cause cette conception ancienne de l'autonomie financière. La doctrine a peu à peu préféré considérer que l'autonomie financière était d'abord conditionnée à la capacité pour les collectivités territoriales d'agir sur leurs recettes.

266. Pour une étude qui envisage les contraintes sur le pouvoir financier d'abord dans les règles budgétaires Gilles WILLIAM, « L'autonomie du pouvoir dépensier des collectivités territoriales : quelles contraintes pour quelle optimisation ? » *in Droit et gestion des collectivités territoriales*, tome 3 L'enjeu de la dépense locale, 2011, p. 75.

267. Robert HERTZOG, « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? », *op. cit.*, p. 467.

250. Après la révision de 2003 consacrant la notion de ressources propres, la conception d'une autonomie financière des collectivités territoriales fondée sur leur capacité à dépenser n'a plus suscité de recherches, la doctrine l'ayant, semble-t-il, totalement abandonnée. Pourtant, et ce sera démontré, entre un pouvoir sur les dépenses et un pouvoir sur les recettes, la libre administration des collectivités territoriales est bien mieux protégée par le premier que par le second.

251. Toutefois, il ne faut pas nier que la conception de l'autonomie financière fondée sur un pouvoir dépensier des collectivités territoriales n'a pas fait obstacle aux atteintes répétées à leur libre administration, atteintes qui ont provoqué un essoufflement du mouvement de décentralisation. Cette conception était incomplète pour donner pleinement satisfaction.

2. Une conception inadaptée à la protection de la libre administration des collectivités territoriales

252. Si « mal nommer les choses c'est ajouter au malheur du monde » [268], alors il semble que mal nommer le pouvoir des collectivités territoriales en matière de dépense, c'est ajouter au malheur d'une conception de l'autonomie qui n'en avait pas besoin. L'expression « pouvoir dépensier » est une formule porteuse d'un *a priori* négatif. Cependant, si le terme pour la désigner est mal choisi (a), la conception de l'autonomie financière des collectivités territoriales a surtout échoué à protéger leur libre administration parce qu'elle était incomplète (b).

a. Le terme mal choisi de pouvoir dépensier

253. C'est plus particulièrement Robert Hertzog qui recoure à la notion de « pouvoir dépensier » [269]. Cependant, ce terme est à la fois porteur d'un *a priori* négatif et il est trompeur.

254. Dans son acception courante, le mot *dépensier* renvoie à celui qui aime dépenser, qui dépense excessivement. Ce n'est pas dans ce sens que l'emploi les auteurs. L'idée derrière ce terme, d'ailleurs également employé pour qualifier certains ministères, est compréhensible. Il est toutefois dommage que ceux-là mêmes qui estimaient à raison

268. Formule attribuée à Albert CAMUS.

269. Par exemple : Robert HERTZOG, « La dépense, essence du pouvoir local : la fin des trente glorieuses ? », *op. cit.*, p. 39, Robert HERTZOG, « Le pouvoir dépensier », *RFFP* 1993, n° 41, p. 98.

que l'autonomie financière des collectivités territoriales était intimement liée à un certain pouvoir sur leurs dépenses utilisent un terme dont la signification donne du crédit à ceux qui considèrent que les élus locaux dépensent sans compter et qu'il faut donc précisément réduire ledit pouvoir.

255. Par ailleurs, recourir à la notion de « pouvoir dépensier » donne le sentiment que les collectivités territoriales en useraient, voire en abuseraient, en toute discrétion. Or, elles usent de leur pouvoir dépensier en grande partie sous contrainte. Dans un certain nombre de cas, le préfet peut même les forcer à dépenser. L'expression « pouvoir dépensier » ne rend pas compte de cet aspect.

b. Une notion incomplète

256. L'idée que ce qui compte pour les collectivités, c'est d'abord la possibilité de dépenser, peu importe les ressources, est correcte du seul point de vue de la libre administration. La question déjà mentionnée de Xavier Cabannes est pertinente :« L'essentiel, pour être autonome financièrement n'est-il pas d'avoir des recettes, dont l'attribution peut être garantie par la loi ou la Constitution, en quantité suffisante pour faire face aux dépenses nécessaires ? »[270]. Pour autant, cette approche de l'autonomie financière qui prévalait jusqu'en 2003 n'a pas permis de protéger la libre administration des collectivités territoriales. C'est la raison pour laquelle les dispositions de la révision constitutionnelle concernant l'autonomie locale se sont inspirées d'une autre conception.

257. La principale difficulté de cette manière d'envisager l'autonomie financière locale est qu'elle ne distingue pas réellement les dépenses. Dire que les collectivités territoriales doivent disposer d'un pouvoir dépensier ou de ressources suffisante, peu importe leur nature, ne suffit plus. Le pouvoir (dans sa dimension juridique et financière) de dépenser ne permet pas, à lui seul, de déterminer le degré de liberté attaché à la liberté d'agir des collectivités territoriales. En effet, certaines dépenses viennent limiter ladite liberté.

258. Ce que les auteurs défendant la conception de l'autonomie financière fondée sur le pouvoir dépensier des collectivités territoriales ont manqué, c'est précisément la distinction entre pouvoir d'agir et liberté d'agir. Elle constitue le véritable angle mort de la recherche en matière d'autonomie financière des collectivités territoriales.

270. Xavier CABANNES, « Compensations financières : vers une nouvelle conception de l'autonomie financière... », *op. cit.*, p. 522.

259. Il est crucial pour les raisons évoquées plus haut de s'intéresser à la nature des dépenses. Puisque seules les dépenses propres des collectivités territoriales relèvent de leur liberté d'agir et donc de leur entière libre administration, il faut d'une part les identifier et d'autre part envisager un seuil en dessous duquel le ratio des dépenses choisies sur les dépenses subies est contraire à la libre administration.

260. S'il s'agit déjà là d'enjeux forts, il conviendra tout d'abord de démontrer que l'actuelle conception de l'autonomie financière des collectivités territoriales, ancrée dans le droit positif et soutenue par une doctrine majoritaire, ne peut pas remplir les objectifs qui lui ont été assignés. Ce sera l'objet du second chapitre. Il faut noter à ce stade qu'avec l'abandon de la conception historique de l'autonomie financière, le principe de libre disposition n'est plus une préoccupation, il faut même dire qu'il en a été chassé.

B. Une nouvelle conception de l'autonomie financière chassant le principe de libre disposition des ressources

261. Cette conception de l'autonomie financière des collectivités territoriales fondée sur nature de leurs ressources est aujourd'hui celle soutenue par la majorité des auteurs. Avec elle, la libre disposition des ressources par les collectivités est à la fois une conséquence implicite (1) et est associée à une forme d'irresponsabilité des élus (2).

1. La libre disposition des ressources considérée comme une conséquence implicite de l'autonomie financière

262. La majorité de la doctrine soutient une conception de l'autonomie financière conditionnée à un pouvoir sur les recettes (a) et dans laquelle le pouvoir sur les dépenses n'est qu'une conséquence implicite (b).

a. Une autonomie financière conditionnée à un pouvoir sur les recettes

263. La seconde conception, qui prévaut aujourd'hui en France dans le droit positif, et qui est défendue par une doctrine majoritaire [271], considère que l'autonomie financière est d'abord fondée sur la nature des ressources des collectivités territoriales. Les partisans de cette seconde conception estiment que le pouvoir fiscal doit être au cœur de l'autonomie financière. Plus la part des ressources propres (et plus particulièrement celles liées à la

271. Par exemple : « La relation entre ressources propres et autonomie financière est déterminante puisque, par définition, sans la première la deuxième reste inefficiente », Raphaël DÉCHAUX, *op. cit.*

fiscalité locale) dans le volume total des ressources est importante, plus grande est leur autonomie financière, plus efficace serait alors la protection de leur libre administration.

264. Michel Bouvier défend avec force l'idée qu'il existerait une distinction importante à faire entre « autonomie de gestion financière » et « autonomie de décision financière » [272]. Il relève que les « transferts financiers de l'État (dotations ou produit partagé ou transféré d'impôts d'État), lorsqu'ils sont suffisants et de surcroît globalisés, permettent certes d'effectuer des choix, et en particulier de gestion » mais il considère toutefois qu'ils « ne donnent pas un réel pouvoir de décision, ce dernier ne pouvant résulter que d'une maîtrise, au moins relative, des sources de financement en particulier de la fiscalité, ce qui est la véritable mesure du degré d'indépendance » [273].

265. Selon l'auteur qui y répond par la négative, la question qui se pose « est celle de savoir si l'on peut parler d'autonomie financière des collectivités locales lorsque la liberté de gestion des fonds qui leur sont alloués n'est pas associée à un pouvoir fiscal conséquent » [274].

266. Plusieurs articles et thèses de doctorat s'inscriront dans son sillage et tout particulièrement celle de Laurence Tartour [275], *L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français*. Certains travaux récents vont même jusqu'à considérer que la question de l'acquisition des ressources serait un dénominateur commun à toutes les définitions de l'autonomie financière [276], oubliant, par la même occasion, qu'une conception inverse avait pu être défendue auparavant.

b. Une liberté de dépenser comme simple conséquence implicite de l'autonomie financière fondée sur la nature de leurs ressources

267. Dans cette conception de l'autonomie financière, la liberté de dépenser n'est qu'une conséquence implicite de la perception des ressources propres.

272. Michel BOUVIER, « Pour une autonomie financière locale au-delà des corporatismes », *op. cit.*, p. 5.
273. *Ibid.*, p. 5.
274. Michel BOUVIER, « L'autonomie financière locale à travers les crises », *RFFP* 2012, n° 119, p. 3.
275. Laurence TARTOUR, *L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français*, Bibliothèque finances publiques et fiscalité Tome 55, LGDJ, 2012, 410 p.
276. [Parmi les définitions de l'autonomie financière], « une constante demeure, suivant laquelle il apparaît que les dépenses, surtout s'il s'agit d'en envisager la liberté, sont intimement liées aux ressources, aux modalités de leur acquisition, ce qui amène alors à jouer un rôle important pour apprécier la réalité de l'autonomie financière locale, Jean-Baptiste LEGENDRE, *La libre administration des collectivités territoriales à l'épreuve de l'obligation d'équilibre budgétaire*, Thèse de doctorat, Université de Rouen Normandie, 2019, p. 239.

268. Les auteurs considèrent, sans toujours l'écrire ainsi, que les ressources propres permettraient de financer les politiques volontaristes. Jean-Éric Schoettl propose ainsi de définir la part déterminante de ressources propres comme celle qui « permet à la collectivité territoriale de faire face à des besoins nouveaux ou imprévus, d'assurer en toutes circonstances la continuité des services publics locaux et de ne pas aliéner son indépendance » [277].

269. Pourtant, il n'y a aucune corrélation évidente entre ressources propres et indépendance financière. Il existe même des ressources propres qui ont été instituées pour financer des dépenses imposées [278]. Ce n'est pas la seule faiblesse de cette approche. Comme a pu le relever Alain Pariente, de ce point de vue, l'autonomie financière des collectivités territoriales est un « mythe » [279].

2. Une libre disposition des ressources associée à une forme d'irresponsabilisation des élus locaux

270. Cette conception de l'autonomie financière ne permet pas de protéger la libre administration des collectivités territoriales, la démonstration sera apportée dans le chapitre suivant. Ce qu'il semble à ce stade important de contester est l'approche doctrinale selon laquelle la nature des ressources aurait une incidence sur le pouvoir de décision des collectivités territoriales. Deux éléments ici intriguent. Il existerait un lien étonnant entre nature des ressources et qualité de la décision d'une part (a) et ce lien pourrait d'autre part distinguer le rôle des élus locaux (b).

a. Un lien étonnant entre nature des ressources et qualité de la décision

271. Des collectivités qui n'auraient pas de ressources propres et pour lesquelles donc les décisions se résument à user des fonds mis à leur disposition par l'État ne bénéficieraient, selon Michel Bouvier cité plus haut, que d'une simple « autonomie de gestion » par opposition à ce que serait une réelle « autonomie de décision financière ».

272. Il semble que Michel Bouvier et les tenants de cette conception font, en la défendant, davantage œuvre d'affirmation que de démonstration. Il n'est jamais dit, en effet,

277. Jean-Éric SCHOETTL, « L'autonomie financière des collectivités territoriales devant le Conseil constitutionnel », *LPA* août 2004, n° 162, p. 12, p. 12.
278. C'est par exemple le cas des DMTO et de la TICPE, voir les paragraphes 550 à 556 pages 180–182.
279. Alain PARIENTE, « Le mythe de l'autonomie financière », *RFFP* fév. 2015, n° 129, p. 15.

pourquoi des décisions qui seraient financées par des concours financiers de l'État seraient automatiquement exclues du champ de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

273. Afin d'explorer le raisonnement ci-dessus décrit, il est possible de prendre l'exemple d'une commune dont la majorité politique décide de construire une piscine pour ses habitants. Il s'agit d'une décision parfaitement libre en ce sens que la loi n'y fait ni obstacle ni obligation. En suivant le raisonnement des partisans de cette seconde conception de l'autonomie financière, si les fonds permettant cet investissement proviennent de dotations, alors cette décision de construire cet équipement relève de « l'autonomie de gestion financière ». Si en revanche la piscine est financée par la fiscalité locale, alors la décision de la construire relèverait de « l'autonomie de décision financière ».

274. Une même dépense pourrait alors ou non relever de l'autonomie financière en fonction de la nature de la ressource qui la finance. En quoi le choix exprimé par les élus de construire cette piscine serait-il un acte de simple gestion dans la première hypothèse et un acte plus noble de décision dans la seconde ? Cette approche peut se discuter. Compte tenu du principe d'universalité budgétaire, comment connaître par ailleurs la part de cette piscine financée par la fiscalité et celle supportée par des transferts de l'État (en dehors des subventions fléchées) ?

275. En allant au bout de ce raisonnement, il faudrait également considérer que tout ce qui est financé par de la fiscalité locale relève de l'autonomie financière. Les compensations étatiques en matière de RSA sont inférieures au coût du versement de cette prestation par les départements, la variable d'ajustement des crédits dédiés à cette allocation provient donc de la fiscalité locale, comme les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) par exemple. Faut-il alors considérer que les dépenses RSA, sur lesquelles les départements n'ont pourtant aucun pouvoir d'appréciation quant à l'attribution et aux montants, relèveraient de leur autonomie financière à hauteur de ce qui est financé par la fiscalité locale ?

b. Un lien qui pourrait distinguer également le rôle des élus

276. Enfin, cette manière d'ignorer l'importance du principe de libre disposition des ressources (entendu comme principe autonome) dans la définition de l'autonomie financière peut amener à différencier le rôle des élus en fonction de la richesse d'un territoire. À l'intérieur d'une même catégorie, certaines collectivités sont beaucoup moins riches que d'autres. Les recettes fiscales des grandes villes par exemple sont hautement plus importantes que celles des petites communes rurales. Chacune a nécessairement des

ambitions corrélées à ses moyens. Néanmoins, selon la conception de l'autonomie financière fondée sur la nature des ressources, il faudrait faire la distinction entre des élus qui ne seraient que de simples gestionnaires, car devant se contenter essentiellement des transferts de l'État, et les élus qui eux endossent une responsabilité plus valorisante, celle d'être de réels décideurs, car ils ont le privilège de siéger dans une assemblée qui administre un territoire suffisamment riche pour percevoir des recettes fiscales importantes.

277. À supposer qu'il faille faire la distinction entre décideurs et gestionnaires, ne faudrait-il pas alors inverser les rôles ? Dans le cas des collectivités disposant de peu de moyens et donc dépendantes des subsides de l'État, les décisions relevant de la liberté des élus sont peu nombreuses donc les choix sont très restreints. Pour ces collectivités, il faudra choisir entre l'équipement sportif, celui de la petite enfance ou encore la participation à la construction d'un réseau structurant. Il leur faudra donc être parfaitement en adéquation avec les besoins de leurs populations. Le choix retenu devra être pleinement assumé, car il conditionnera en grande partie la sanction électorale. Pour les collectivités plus riches, les choix seront probablement moins difficiles, elles pourront tout à la fois construire la piscine, la crèche et participer au déploiement du réseau de fibre optique et ainsi satisfaire une plus large partie de la population. En forçant le trait, il pourrait être soutenu que les collectivités les plus pauvres doivent réellement décider quand celles qui disposent de plus de moyens gèrent leurs richesses.

278. Cette affirmation doctrinale, plutôt réductrice, ne permet, ni de définir l'autonomie financière des collectivités territoriales, ni *a fortiori* de la protéger. Pour autant, les auteurs défendant cette conception de l'autonomie financière, qu'ils partageaient avec les décideurs de 2003, ont été satisfaits avec la révision constitutionnelle. Celle-ci a fait des ressources propres une condition fondamentale à l'autonomie financière des collectivités, non sans avoir préalablement complètement neutralisé le principe de libre disposition de leurs ressources.

§ 2. La neutralisation du principe de libre disposition des ressources par la révision de 2003

279. À l'occasion de la révision constitutionnelle de 2003 et alors que c'était précisément sa mission, le constituant a été incapable de définir le principe de libre disposition des ressources. Même s'il figure formellement au premier alinéa de l'article 72-2 introduit

par cette révision constitutionnelle, le constituant éprouvera une grande difficulté à donner corps à ce principe (A). Le salut ne viendra pas non plus du Conseil constitutionnel qui refusera de lui donner vie (B).

A. La difficulté du constituant à donner corps au principe de libre disposition des ressources

280. Passer d'une décentralisation uniquement vue comme principe d'organisation (décentralisation uniquement administrative) à une décentralisation qui laisse de la place à une certaine liberté (décentralisation en partie politique) a donné le goût de cette dernière aux élus qui en étaient bénéficiaires. Or, goûter à la liberté peut amener les sujets à en réclamer davantage ou à tout le moins s'opposer fermement à ce qu'on la leur réduise. C'est ainsi, et plus particulièrement à la fin des années 1990, que les élus locaux et leurs représentants parlementaires, les sénateurs, font entendre leur mécontentement. Ils reprochent à l'État de ne leur laisser aucune véritable marge de manœuvre dans la conduite des affaires locales.

281. Une proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières est adoptée le 26 octobre 2000 au Sénat [280]. Elle est à l'époque le témoignage représentatif d'une exaspération des élus locaux et d'un souhait de réforme. En effet, cette proposition émane, en plus de Christian Poncelet, président du Sénat, de Jean-Paul Delevoye alors président de l'Association des Maires de France (AMF), Jean Puech, président de l'Assemblée des départements de France et Jean-Pierre Raffarin, président de l'Association des régions de France. Si à ce moment, la droite sur les bancs desquels siègent ces élus, est majoritaire à la Haute assemblée, elle ne l'est pas au Palais Bourbon et cette proposition n'ira pas plus loin. Néanmoins, elle inspirera la révision constitutionnelle de 2003.

282. Par commodité, lorsque sera évoquée la « réforme de 2003-2004 » il sera fait référence à la fois à la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République et également [281] à la loi organique du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales [282]. Le principe de libre disposition des ressources a été inscrit

280. Proposition de loi constitutionnelle adoptée par le Sénat relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières, 26 oct. 2000, n° 17.

281. *Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République*, *op. cit.*

282. *Loi organique prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, *op. cit.*

à l'article 72-2 alinéa 1 de la Constitution (1) et a également pu faire l'objet de quelques débats notables à l'occasion de l'examen de la loi organique (2).

1. L'inscription du principe de libre disposition des ressources à l'article 72-2 alinéa 1 issu de la révision constitutionnelle

283. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République est souvent présentée comme une nouvelle étape de la décentralisation. Le 17 mars, devant le Parlement réuni en Congrès, Jean-Pierre Raffarin, cette fois-ci Premier ministre considère, que cette révision constitutionnelle va offrir cinq « leviers majeurs « : le principe de subsidiarité et de proximité, le droit à l'expérimentation, le principe de participation populaire, un nouveau cadre financier et la reconnaissance d'un droit à la spécificité.

284. Ce « nouveau cadre financier » explique le Premier ministre, consacre quatre principes [283] :

> « Le premier est le principe d'autonomie financière : les collectivités territoriales disposent librement de leurs ressources, dans les conditions fixées par la loi.
>
> Le deuxième est très important, le principe de juste compensation : les transferts seront financés loyalement. Chaque transfert de compétences s'accompagnera du transfert des moyens humains et financiers correspondants. Nous voulons sincèrement rétablir la confiance entre l'État et les collectivités territoriales. Le juge constitutionnel empêchera les décentralisations de charges qui n'auront pas été, au préalable, financées.
>
> Le troisième principe est celui de l'autonomie fiscale : la part des ressources propres des collectivités territoriales dans le total de leurs ressources devra être "déterminante", parce que nous voulons des élus responsables[...].
>
> Le quatrième principe est celui de la péréquation : nous l'inscrivons dans la Constitution. Il revient au Parlement de corriger les inégalités de ressources. »

285. La doctrine aura tendance à considérer que l'article 72-2 et ses cinq alinéas tracent le contour de l'autonomie financière des collectivités territoriales [284]. Il est néanmoins

283. Séance du 17 mars 2003, JORF 18 mars 2003 « Congrès du Parlement, compte-rendu intégral »

284. « L'article 72-2 de la Constitution qui a défini [...] les contours d'une autonomie financière locale "à la française" », Antoinette HASTINGS-MARCHADIER, « La péréquation financière horizontale et la Constitution », *AJDA* 2013, p. 2294.

intéressant de noter que le Premier ministre, devant le Congrès, le jour même de son vote, considère que le principe d'autonomie financière ne se retrouve pas dans l'intégralité du nouvel article 72-2. Pour lui, l'autonomie financière renvoie d'abord à l'alinéa premier. Cette approche révèle l'importance que donnait le constituant au principe de libre disposition des ressources. Les débats parlementaires révèlent une volonté du pouvoir de révision de sanctuariser au profit des collectivités territoriales des ressources librement disponibles. Néanmoins, intention (a) ne vaut pas définition (b).

a. Une intention de sanctuariser des ressources librement disponibles

286. Dans le texte initial présenté par le Gouvernement, le premier alinéa était ainsi rédigé : « La libre administration des collectivités territoriales est garantie par des ressources dont celles-ci peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi » [285]. Cette formulation avait l'avantage d'identifier clairement le lien entre libre administration et libre disposition des ressources, en faisant de cette dernière une condition indispensable à la première.

287. Présenté d'abord au Sénat et discuté au préalable en commission des lois, le texte fut l'objet d'un premier échange entre les parlementaires et le Gouvernement qui précise un des objectifs de cet alinéa. Le sénateur Mercier, proche de la majorité, se demande ainsi si cet alinéa vise « à consacrer une liberté de dépenses des collectivités territoriales » [286]. Il précise sa question en voulant savoir si « l'adoption d'une telle disposition rendrait inconstitutionnel tout transfert de charges comparable à celui supporté par les départements avec la création de l'allocation personnalisée d'autonomie » [287].

288. La réponse viendra de Patrick Devedjan, alors ministre délégué aux libertés locales pour qui, selon le compte-rendu qui est fait de cet échange, « l'inscription dans la Constitution des deux principes de la libre disposition de leurs ressources par les collectivités territoriales et de l'attribution de ressources correspondant aux compétences transférées par l'État offriraient aux collectivités locales une garantie suffisante, à l'avenir, contre des transferts de charges indus » [288]. Le compte-rendu ajoute que le ministre « a estimé que les conditions de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie auraient été contraires

285. Article 6, Projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, 16 oct. 2002, n° 24 rectifié.
286. René GARREC, *op. cit.*, p. 203.
287. *Ibid.*, p. 203.
288. *Ibid.*, p. 207.

à la Constitution si le principe de la libre disposition de leurs ressources par les collectivités territoriales y avait figuré » [289].

289. Il est possible de comprendre à ce stade que les ressources librement disponibles ne peuvent pas être la variable d'ajustement des crédits étatiques manquants à la suite d'un transfert de compétences. Cette intention, portée par le Gouvernement lui-même, est particulièrement favorable aux collectivités territoriales et elle indique très clairement le sens dans lequel le Conseil constitutionnel devrait aller chaque fois qu'il constate un risque de diminution de ces ressources à la libre disposition des collectivités territoriales, suite à un transfert mal compensé.

290. Cette prédominance de la libre disposition des ressources dans la définition de l'autonomie financière va même jusqu'à questionner les sénateurs, pourtant défenseurs des collectivités territoriales. Toujours au moment des auditions de la commission des lois au Sénat, en première lecture, Jean Arthuis, également président de la commission des finances, s'interroge. Cet alinéa selon lui semble « affirmer l'autonomie de dépenses des collectivités territoriales, et faire de la libre disposition de ressources la seule garantie de leur libre administration » [290].

291. La mention de la libre administration sera retirée par la suite pour précisément ne pas la résumer à la libre disposition des ressources, mais il apparaît toutefois dans les débats qu'elle conserve à la fois pour le Gouvernement et les sénateurs un rôle fondamental.

292. Un amendement déposé par un membre de la majorité quelques jours plus tard vise à donner une nouvelle rédaction à l'alinéa premier. Le sénateur Fréville (par ailleurs professeur de finances publiques) propose la formulation suivante : « Les collectivités territoriales disposent pour leur libre administration et l'exercice de leurs compétences de ressources libres d'emploi ; elles les utilisent dans les conditions fixées par la loi » [291]. Rédigée ainsi, la conviction est acquise qu'il y a bien, dans l'esprit de la majorité parlementaire, l'idée qu'une part des ressources doit être, par principe, libre d'utilisation par les collectivités territoriales.

289. *Ibid.*, p. 207.
290. *Ibid.*, p. 201.
291. Projet de loi constitutionnelle « Organisation décentralisée de la République » Commission des lois du Sénat, première lecture, amendement n°53, déposé par le sénateur FRÉVILLE, enregistré le 25 octobre 2002, https://www.senat.fr/amendements/2002-2003/24/Amdt_53.html

293. Cette impression est confirmée par la première partie de l'objet de l'amendement : « Cet amendement garantit d'abord aux collectivités territoriales la mise à disposition de ressources libres d'emploi (donc non affectées) pour leur libre administration et l'exercice de leurs compétences (L'État ne peut donc les utiliser à d'autres fins) » [292].

294. Pour autant, la deuxième partie de l'amendement jette un doute : « L'utilisation de ces ressources reste encadrée par la loi (et par elle seule) qui peut par exemple fixer des règles de gestion financière et d'équilibre budgétaire ou un niveau minimum de dépenses obligatoires » [293]. Si l'on comprend bien que l'utilisation de ces ressources libres doit respecter les règles relatives à l'équilibre budgétaire et à la gestion financière, la référence au « niveau minimum de dépenses obligatoires » pouvait sembler en contradiction avec la phrase précédente et notamment la mention selon laquelle « l'État ne peut donc les utiliser à d'autres fins ».

295. En réalité, comme cela a été évoqué, la notion de dépenses obligatoires englobe aussi celles qui relèvent de choix exclusifs de la collectivité. Il semble que la mention des dépenses obligatoires ne visait pas spécifiquement celles qui sont liées à un transfert de compétences mais plutôt la seconde catégorie de dépenses obligatoires visée par l'article L1612-15 du CGCT, à savoir les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles (dont il a été dit qu'elles englobaient forcément, à un moment ou à un autre, les dépenses librement choisies).

296. L'amendement susmentionné sera retiré par son auteur lui-même, mais uniquement parce que selon lui, un amendement du « gouvernement a donné satisfaction indirectement [au sien] » [294]. L'amendement gouvernemental visé réécrivait l'alinéa premier dans des termes identiques que celui qui sera adopté.

297. Sur cet aspect précis du texte, ni la discussion à l'Assemblée nationale (des amendements seront déposés pour reformuler l'alinéa premier, notamment dans le but de réinscrire la mention à la « libre administration » mais ils seront tous rejetés), ni les discussions en seconde lecture au Sénat n'apporteront d'éléments nouveaux.

292. *Ibid.*
293. *Ibid.*
294. *Ibid.*

b. Une absence de définition des ressources librement disponibles

298. Dans ses premières éditions, le Code constitutionnel et des droits fondamentaux indiquait au sujet de cet alinéa : « Le principe fixé par l'alinéa 1er du présent article est celui qui pose le moins de problèmes » [295]. Dans les éditions les plus récentes [296], cette affirmation a disparu. Cet alinéa pose en effet quelques problèmes, au premier rang desquels son absence de définition et de contenu.

299. Pendant les débats parlementaires, seront régulièrement mentionnés les reproches faits au Conseil constitutionnel de ne pas suffisamment protéger la libre administration des collectivités territoriales et notamment à l'occasion du contrôle des transferts de charges non compensées. Le Gouvernement et les parlementaires ont bien à l'esprit la jurisprudence très conservatrice du Conseil qui n'a jamais fait preuve d'une grande audace pour sanctionner un législateur plus prompt à confier de nouvelles responsabilités aux collectivités qu'à leur octroyer les moyens pour les assumer. Un amendement déposé à l'occasion de la discussion sur la loi constitutionnelle de 2003 aurait pu tout changer car il évoquait le seuil des dépenses libres dans les dépenses totales (i), mais il ne sera pas adopté (ii).

i. L'amendement qui évoquait le seuil des dépenses libres dans les dépenses totales

300. Au travers un amendement sénatorial déposé le 28 octobre 2002, en première lecture du projet de loi constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République, il est possible de mesurer le rôle que les parlementaires entendaient confier au Conseil constitutionnel. Cet amendement, présenté par deux sénateurs influents, Jean Arthuis et Michel Mercier, devait modifier la rédaction de l'alinéa 1. Les auteurs voulaient remplacer les mots : « dont celles-ci peuvent disposer librement » par les mots : « qu'elles peuvent librement recevoir et employer » [297].

301. Dans leur esprit, il s'agissait de pouvoir dédier une partie des ressources propres aux dépenses choisies et que ces ressources propres ne servent donc pas à financer les dépenses imposées aux collectivités territoriales. Ainsi, les parlementaires indiquent que « cet amendement a pour objet de préciser que la libre administration des collectivités locales est

295. Par exemple, *Code constitutionnel et des droits fondamentaux*, 5ème éd., Dalloz, 2016, p. 1406.
296. Cette mention n'est par exemple plus présente dans l'édition 2020.
297. Projet de loi constitutionnelle « Organisation décentralisée de la République », Commission des lois du Sénat, première lecture, amendement n°119, déposé par les sénateurs ARTHUIS et MERCIER, enregistré le 28 octobre 2002, http://www.senat.fr/amendements/2002-2003/24/Amdt_119.html

garantie à la fois par la libre perception d'une partie de leurs ressources et le libre emploi d'une partie de ces ressources ».

302. Une telle sanctuarisation se heurte au principe de non-affectation, mais il faut retenir que les élus percevaient bien qu'une formule trop vague de l'alinéa 1 de l'article 72-2 présentait des risques. Le reste de l'objet de l'amendement était encore plus précis. Les élus soutenaient en effet que « l'introduction de cet alinéa dans la Constitution devrait conduire le Conseil constitutionnel à durcir sa jurisprudence lorsqu'une loi transférera des charges non compensées aux collectivités locales. Le Conseil devra progressivement déterminer la part de dépenses libres dans les dépenses totales en deçà de laquelle la libre administration des collectivités locales n'est plus garantie » [298].

303. Effectivement, la liberté pour les collectivités territoriales de disposer de leurs ressources, au moins du point de vue matériel, peut se calculer en regardant les dépenses libres dans les dépenses totales (c'est précisément un seuil qu'évoquait Georges Vedel en 1991 [299]. La protection de la libre disposition des ressources pouvait alors être garantie par ce seuil en dessous duquel le volume des « dépenses libres » dans les « dépenses totales » devenait inconstitutionnel. À cette condition, le Conseil constitutionnel aurait pu exercer son contrôle. Néanmoins, cela aurait demandé au constituant ou plus tard au législateur organique et à eux seuls de préciser les modes de calcul pour chacune de ces catégories de dépenses, et d'indiquer le seuil constitutionnel acceptable, ce qui ne fut fait ni à l'occasion de cette révision de la Constitution ni ultérieurement lors de la rédaction de la loi organique de 2004.

ii. Un amendement qui ne sera pas adopté

304. Cet amendement fera l'objet d'un avis défavorable de la commission et du gouvernement. Sa fiche indique qu'il est « tombé » [300].

305. Finalement, l'alinéa 1 ne sera pas modifié. Le constituant ne laisse strictement aucun indice, avec cet alinéa ou avec les suivants, au Conseil constitutionnel pour lui indiquer à quel moment décider qu'il y a entrave à la capacité pour les collectivités

298. *Ibid*.

299. Voir les paragraphes 331 à 332 page 110.

300. « La mention "Tombé" signifie qu'il n'y avait pas lieu de soumettre l'amendement au vote du Sénat dans la mesure où soit l'objectif poursuivi par l'amendement a été atteint par l'adoption d'un autre amendement (ex. : amendement de rédaction globale incluant la modification proposée), soit, au contraire, l'amendement était incompatible avec un amendement précédemment adopté (ex. : l'adoption d'un amendement de suppression fait tomber tous les autres) », *Ibid*.

territoriales à disposer librement de leurs ressources. Une autre tentative, bien moins précise, interviendra à l'occasion des discussions lors du projet de loi organique.

2. Le double seuil déterminant proposé par la loi organique

306. L'examen des discussions parlementaires permet d'affirmer l'intention du législateur organique de 2004 d'intégrer la dimension des dépenses dans le seuil constitutionnel (a). Néanmoins, il faut aussi conclure que l'absence de précision de sa part allait exposer ce second critère à la censure (b).

a. L'intention d'intégrer la dimension des dépenses dans le seuil constitutionnel

307. Le troisième alinéa de l'article 72-2 dispose que « Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre ». La loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales [301] est la troisième et dernière des lois organiques complétant la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Elle est présentée et votée après celle sur l'expérimentation par les collectivités territoriales [302] et celle concernant le référendum local [303].

308. Le projet de loi organique relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales a été l'occasion de riches débats parlementaires. L'un d'eux retient plus particulièrement l'attention, il porte sur la part des ressources propres suffisantes pour garantir la libre administration des collectivités territoriales. Il a été décidé que cette part est, selon l'expression consacrée, déterminante, si le taux de ressources propres dans les ressources globales n'est pas inférieur, pour chaque catégorie de collectivités, à celui que l'on constatait pour chacune d'elles en 2003. Ce critère sera examiné un peu plus loin, mais il faut ici rappeler que dans le texte originel proposé par le Gouvernement, ce critère n'était pas le seul.

309. En effet, dans sa version initiale, l'alinéa 3 indique que « Pour chaque catégorie, la part des ressources propres est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette

301. *Loi organique prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, *op. cit.*
302. Loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, 1er août 2003, n° 2003-704.
303. Loi organique relative au référendum local, 1er août 2003, n° 2003-705.

catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées. Elle ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 » [304].

310. L'exposé des motifs prend bien le soin de distinguer les choses : « La référence aux "compétences confiées aux collectivités territoriales" garantit par ailleurs que le niveau regardé comme « déterminant » évoluera en fonction des transferts de compétences et permettra de prendre en compte ultérieurement les évolutions structurelles des charges des collectivités territoriales liées à ces transferts », [305].

311. Le rapport de Guy Geoffroy [306], rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, dans un titre 9 : « La définition de la part déterminante des ressources propres dans l'ensemble des ressources » indique :

> « Au titre du premier, il est proposé de considérer, pour chaque catégorie de collectivités, que "la part des ressources propres est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées". Une telle rédaction permet de ne pas réduire le principe de l'autonomie financière au seul respect d'une valeur plancher. En faisant ainsi référence à la libre administration des collectivités locales, le projet de loi organique s'inscrit dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui a toujours veillé à ce que les mesures réduisant la part des recettes n'aient pas pour effet d'entraver la libre administration des collectivités locales. Le projet de loi organique introduit toutefois, par rapport à cette jurisprudence, une dimension nouvelle puisque les ratios ainsi déterminés doivent être compatibles avec les compétences confiées aux collectivités territoriales. Il s'agit là de répondre à un impératif démocratique : si un pays faiblement décentralisé peut s'accommoder de ratios d'autonomie financière assez bas, il paraît indispensable en revanche d'accroître la responsabilité fiscale des élus à mesure que les compétences locales s'accroissent. »

304. Projet de Loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, 22 oct. 2003, n° 1155, p. 9.
305. *Ibid.*, p. 6.
306. Guy GEOFFROY, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de Loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (Première lecture)*, n° 1541, Assemblée nationale, avr. 2004, p. 41.

312. Si la mention des « compétences confiées » est sujette à interprétation, et c'est en partie ce qui expliquera qu'elle sera censurée par le Conseil constitutionnel [307], elle révèle une intention particulière du législateur organique. Pour lui, la protection de l'autonomie financière ne peut pas se vérifier par l'unique appréciation d'un pourcentage de ressources propres dans un volume global de ressources de toutes natures. À côté de ce critère identifié, fondé sur les ressources, il y avait bien un autre critère. Toute la question est de savoir comment comprendre le renvoi aux « compétences confiées ».

313. L'avis de la commission des finances de l'Assemblée nationale, rendu le 14 avril 2004, n'est pas très clair sur ce point. Son auteur, Gilles Carrez, reconnaît d'ailleurs sa gêne :

> « On peut se poser la question de savoir comment pourraient s'articuler, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, les deux modalités de définition de la part déterminante proposées par le gouvernement, c'est-à-dire, d'une part, la référence à une valeur plancher constatée en 2003 et, d'autre part, le lien général établi entre la valeur du ratio mesurant l'autonomie financière et la libre administration des collectivités territoriales.
>
> - en premier lieu, la fixation de valeurs planchers par la loi organique prévue à cet alinéa correspond précisément aux conditions que le Conseil constitutionnel a lui-même exposées dans le considérant n°21 de sa décision n°2003-489 DC du 29 décembre 2003, lui permettant de juger du respect de cette règle ;
>
> - en deuxième lieu, on peut penser que si le Conseil constitutionnel établissait quelle serait, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part déterminante minimale des ressources propres dans l'ensemble des ressources, qui n'entrave pas la libre administration des collectivités territoriales, la valeur plancher de 2003 demeurerait à un niveau supérieur à la part ainsi établie, tant n'ont pas été jugées par le Conseil constitutionnel comme entravant la libre administration des collectivités territoriales, les modalités de compensation financière des dispositifs d'allègement fiscaux mis en œuvre sous la législature précédente et qui ont conduit, comme le tableau précédent l'illustre, les taux mesurant l'autonomie des collectivités territoriales à un étiage en 2003. Il est vrai que le texte proposé par le Gouvernement invite peut-être le Conseil constitutionnel à modifier son analyse quant au niveau de la part déterminante

307. *Loi organique prise pour l'application du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, *op. cit.*

> permettant le respect de la libre administration des collectivités territoriales, "compte tenu des compétences qui leur sont confiées". Il ne semble pas que cette précision puisse dans un avenir prévisible modifier le caractère opérationnel des valeurs planchers constatées pour 2003, s'agissant du respect de la règle prévue par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. » [308]

314. C'est à l'occasion de la séance publique du 13 mai 2004, toujours en première lecture à l'Assemblée nationale, qu'un début de précision sera apporté. Le rapporteur de la commission des lois, Guy Geoffroy, au sujet de ce deuxième critère, indique en effet : « Cela signifie aussi que la libre administration ne repose pas exclusivement sur la partie recettes, mais également et peut-être surtout sur la capacité qu'ont les collectivités à administrer librement, au travers de l'utilisation de ces ressources, l'ensemble des missions et des compétences qui leur sont confiées » [309].

315. Le double critère proposé était donc fondé sur les ressources d'une part et sur l'utilisation de celles-ci, autrement dit les dépenses, d'autre part. Cette tentative d'amarrage des compétences confiées à la part déterminante signifiait donc bien que le taux d'autonomie financière fondé sur la seule proportion des ressources propres dans les ressources globales ne pouvait garantir à lui seul la libre administration des collectivités territoriales. Si ce taux n'était pas en soi une protection suffisante, c'est en raison, selon l'exposé des motifs du projet de loi organique, « de l'hétérogénéité actuelle, d'une part des niveaux d'autonomie financière entre les catégories de collectivités territoriales, et d'autre part des types de compétences exercées, qui peuvent de surcroît varier à l'avenir » [310].

308. Gilles CARREZ, *Avis présenté au nom de la commission des finances sur le projet de Loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (Première lecture)*, n° 1546, Assemblée nationale, p. 40.

309. JORF, Assemblée nationale, compte-rendu intégral, session ordinaire de 2003-2004, 219textsuperscriptème séance, 3textsuperscriptème séance du 13 mai 2004, https://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/cri/2003-2004/20040219.pdf

310. L'exposé des motifs indique exactement ceci : « Compte tenu de l'hétérogénéité actuelle, d'une part des niveaux d'autonomie financière entre les catégories de collectivités territoriales, et d'autre part des types de compétences exercées, qui peuvent de surcroît varier à l'avenir, il semble préférable de ne pas retenir un taux unique pour définir la part déterminante. Il reviendra au Conseil constitutionnel, au regard des compétences des collectivités, de vérifier que le niveau des ressources propres de chaque catégorie de collectivités est suffisant pour garantir la libre administration de celles-ci », *Projet de Loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 6.

b. Une absence de précision exposant ce second critère à la censure

316. Il a pu être remarqué que cette mention des compétences confiées « donnait à cette part un caractère dynamique puisqu'elle était susceptible d'évoluer avec le transfert de nouvelles missions » [311]. Néanmoins, tout comme le constituant de 2003, le législateur organique de 2004 n'a pas été capable d'indiquer précisément comment calculer le seuil au-delà duquel la violation de l'utilisation des ressources propres par les collectivités territoriales portait atteinte à la libre administration, quand bien même le seuil de ressources propres était quant à lui respecté.

317. Il apparaissait « difficile de trouver un chiffre d'or pour chaque catégorie de collectivités, qu'on inscrirait dans la loi organique » [312] et la doctrine à ce sujet semble même considérer l'ouvrage impossible. Robert Hertzog a ainsi pu écrire : « La référence aux compétences dont est dotée chaque catégorie est une idée recevable [...] mais dont la portée utile en droit était très incertaine car personne ne sait chiffrer le bon paramétrage entre les missions d'une collectivité et la structure de ses recettes » [313].

318. L'analyse des débats montre que les parlementaires ne vont pas particulièrement s'intéresser à cette question. Le projet de loi organique va surtout focaliser l'attention des élus sur la définition de ce que sont ou non des ressources propres. Ils négligeront totalement la question des dépenses. La tentative d'y recourir avec la notion de « compétences confiées » sans nulle autre précision, était alors vouée à l'échec.

B. Le refus du Conseil constitutionnel de donner vie à ce principe

319. Cet alinéa premier de l'article 72-2 de la Constitution ne porte pas sur une quelconque capacité des collectivités territoriales à obtenir des ressources. Il est dédié à l'utilisation de celles-ci, peu importe d'ailleurs leur origine (l'alinéa ne fait pas de distinction entre les ressources propres et d'autres types de ressources). Même si la formule peut s'apparenter à une tautologie, « en réalité, le pouvoir de libre disposition, par les collectivités territoriales, de leurs ressources financières, reconnu par la Constitution, se réduit à un pouvoir de libre utilisation par celles-ci de leurs ressources » [314].

311. Robert HERTZOG, « La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : précisions et complications » 2004, p. 2003.
312. *Ibid.*
313. *Ibid.*
314. Frédéric LAFARGUE, « La Constitution et les finances locales », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel* jan. 2014, n° 42, p. 17.

320. Avant la révision constitutionnelle de 2003, le Conseil constitutionnel n'avait pas beaucoup d'égards pour la libre disposition des ressources qu'il avait identifiée sans pour autant la protéger (1). Force est de constater qu'il n'en a pas eu beaucoup plus après la révision (2).

1. Une libre disposition des ressources identifiée préalablement à la révision constitutionnelle mais non protégée

321. Les collectivités bénéficient d'une certaine liberté d'agir octroyée par le législateur, elle inclut la libre disposition de leurs ressources. La révision constitutionnelle devait opérer un tournant dans sa sauvegarde constitutionnelle, car il faut dire que si avant cette réforme, la libre disposition était identifiée par le juge (a), il ne l'a pas pour autant placée sous sa protection (b).

a. Une libre disposition identifiée

322. Parmi les décisions antérieures à la révision constitutionnelle de 2003 relevant de l'autonomie financière des collectivités territoriales, la très grande majorité concerne exclusivement la question de leurs ressources. L'une d'entre elles toutefois s'intéresse aux dépenses et à l'opposition entre les dépenses obligatoires et les dépenses qui ne le sont pas.

323. Cette décision, *Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement*, du 29 mai 1990[315] mentionnée en introduction et sur laquelle il faudra revenir, a été particulièrement commentée, car le Conseil constitutionnel a explicité pour la première fois le principe de libre administration des collectivités territoriales. Un aspect retient plus particulièrement l'attention. Le 15e considérant est ainsi formulé : « Considérant que ces dispositions sont critiquées en ce que le département va devoir inscrire à son budget une dépense nouvelle sans pouvoir en maîtriser le montant, ce qui peut le contraindre à renoncer à ses propres priorités budgétaires ; qu'ainsi, le mode de financement du fonds risque de vider de toute substance l'autonomie financière du département et par là même son autonomie de décision ».

324. L'inscription obligatoire d'une dépense est présentée comme pouvant être contraire à l'autonomie financière des collectivités, car dans la mesure où il n'est pas prévu de compensations particulières, ladite dépense obligatoire vient en concurrence avec leurs dépenses choisies. Le Conseil constitutionnel, même s'il analysera qu'en l'espèce le législateur n'a pas porté atteinte au principe de libre administration, ne conteste pas cette présentation.

315. *Loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement*, *op. cit.*

325. Le 16e considérant semble appuyer cette interprétation : « Considérant que sur le fondement des dispositions précitées des articles 34 et 72 de la Constitution, le législateur peut définir des catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire ; que toutefois, les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration ».

326. L'expression « compétence propre » est celle du Conseil constitutionnel, elle ne figure pas dans la saisine et même si elle est vague selon le doyen Vedel [316], elle semble faire référence aux « propres priorités budgétaires » évoquées au considérant précédent.

327. Parmi les ressources des collectivités territoriales, il y en a donc qui financent leurs « compétences propres » ou « leurs propres priorités budgétaires ». En d'autres termes, certaines ressources sont à la libre disposition des collectivités territoriales. Cette décision en particulier amène à penser que le Conseil constitutionnel avait bien identifié avant son inscription formelle à l'alinéa 1 de l'article 72-2 de la Constitution que l'autonomie financière des collectivités territoriales supposait qu'elles puissent bénéficier librement d'une partie des ressources qu'elles perçoivent.

b. Un principe de libre disposition non protégé

328. Cette décision du 29 mai 1990 a été saluée par la doctrine car elle imposait, pensait-on, une limite au législateur qui déciderait de mettre à la charge de la collectivité des dépenses obligatoires. Il faut en effet que ces dernières soient ainsi « définies avec précision quant à leur objet et à leur portée » elles ne pourraient pas être de nature à « méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration ».

329. Des dépenses obligatoires qui viendraient siphonner les ressources des collectivités territoriales au point qu'elles ne puissent plus fixer leurs propres priorités budgétaires seraient donc contraires à la Constitution car il y aurait alors entrave au principe de libre administration.

330. Toute la question est de savoir quel est le seuil à partir duquel il y a atteinte à la libre administration. Comme évoqué dans l'introduction de cette étude, le Doyen Vedel

316. Georges VEDEL, « II. Le "droit au logement" et le principe de libre administration des collectivités locales », *op. cit.*

avait indiqué la direction il y a maintenant presque trente ans (i). Mais à ce moment-là (et jamais depuis), ledit seuil n'avait été trouvé (ii).

i. Quand le Doyen Vedel indiquait la direction avec la proposition d'un seuil se rapportant aux dépenses et non aux ressources

331. La question d'un seuil de dépenses propres dans les dépenses imposées en dessous duquel il y a atteinte à la libre administration est soulevée par le Doyen Vedel dans son commentaire de la décision du 29 mai 1990 [317]. Georges Vedel expliquait qu' « en mettant à la charge des collectivités des dépenses obligatoires, le législateur ne peut entraver leur libre administration. Peut-on suggérer que l'on retrouve ici l'idée de « seuil » quantitatif déjà rencontré : l'excès de dépenses obligatoires peut asphyxier financièrement la collectivité et lui enlever les moyens de s'administrer et de pourvoir aux services publics qu'elle juge pourtant nécessaires » [318].

332. Le Doyen Vedel ouvrait la voie à une réflexion qui aurait permis d'envisager d'une manière beaucoup plus pertinente la libre administration des collectivités territoriales, c'est-à-dire en définissant un seuil qui s'intéresse non pas à la nature des ressources mais à celle des dépenses des collectivités territoriales. Pourtant, depuis trente ans, aucune étude n'a porté sur cette question de seuil quantitatif évoqué par l'auteur. Le Conseil constitutionnel ne pouvait d'ailleurs pas l'établir non plus.

ii. Un seuil que le Conseil constitutionnel ne pouvait pas établir

333. Pour rester sur la décision du 29 mai 1990, la définition d'un tel seuil quantitatif aurait supposé en premier lieu d'apprécier le volume total des dépenses mises à la charge de la collectivité et regarder à l'intérieur de ce volume, le poids des dépenses obligatoires. Dans cette affaire, il aurait donc fallu au préalable déterminer d'une part le poids total des dépenses assumées par les départements et d'autre part le poids des dépenses imposées. En ajoutant aux dépenses subies existantes celles contestées devant lui, le Conseil aurait alors pu estimer si oui ou non ces nouvelles charges venaient réduire la libre administration au point d'y voir une entrave inconstitutionnelle.

317. *Loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement*, *op. cit.*
318. Georges VEDEL, « II. Le "droit au logement" et le principe de libre administration des collectivités locales », *op. cit.*

334. Ce n'est pourtant pas le raisonnement tenu par le Conseil constitutionnel. Pour estimer que les nouvelles charges n'étaient pas contraires au principe de libre administration, le Conseil constitutionnel ne les a pas rapprochées des autres dépenses supportées par les départements mais les a comparées à l'effort que consent l'État lui-même dans la politique du logement : « qu'en prévoyant que la contribution du département au financement du fonds de solidarité pour le logement sera au moins égale à celle de l'État le législateur n'a pas porté atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ».

335. Autrement dit, le Conseil constitutionnel ne semble pas comparer ce qui doit l'être. Il suffit de prendre l'hypothèse d'un budget des départements évalué à 100 et supposer qu'avant de supporter les nouvelles charges liées à la politique logement, les dépenses imposées représentent 80 (et les dépenses propres 20). Il faut maintenant supposer que le poids de la nouvelle politique logement soit de 20. Dans cette hypothèse, le budget dédié aux dépenses propres sera supprimé (et la libre administration anéantie) pour que les départements puissent financer ces nouvelles charges obligatoires. Que l'État de son côté supporte également 20 ne change rien du point de vue de la collectivité, qui se retrouve, pour reprendre l'expression du Doyen Vedel, « asphyxiée financièrement » [319].

336. Néanmoins, à l'impossible, nul n'est tenu. Aucun outil ne permettait au Conseil constitutionnel d'apprécier de tels volumes et donc éventuellement de dire si le ratio entre le montant des dépenses imposées et des dépenses propres était de nature à violer le principe de libre administration des collectivités territoriales. D'ailleurs, sans doute qu'une telle démonstration aurait appartenu aux requérants, mais dans tous les cas, eux n'ont plus n'avaient pas d'outils pour procéder à un tel calcul.

337. Les espoirs étaient permis qu'avec la révision constitutionnelle de 2003, cet aspect des choses soit réglé, pourtant, la libre disposition des ressources restera ignorée par le Conseil constitutionnel.

2. Une libre disposition des ressources toujours ignorée après la révision constitutionnelle

338. Le Conseil constitutionnel fera fi des efforts (insuffisants) du législateur organique pour tenter d'autoriser son contrôle de l'atteinte au principe de libre disposition des ressources. Le Conseil décidera purement et simplement de la suppression de la condition liée aux compétences exercées posée par la loi organique (a). Il n'est pas certain que même

319. *Ibid.*, p. 17.

avec cette mention il fut capable de défendre cette libre disposition. Ce qui est sûr en revanche, c'est qu'il est aujourd'hui incapable d'en apprécier les atteintes matérielles (b).

a. La suppression de la condition liée aux compétences exercées posée par la loi organique

339. Pour que leur autonomie financière soit préservée, le pouvoir de révision a imposé, avec l'article 72-2 alinéa 3 de la Constitution, l'existence d'une part déterminante de ressources propres dans les ressources totales des collectivités territoriales. Il a été rappelé que dans sa version initiale, le projet de loi organique, prise en application de cet article, fixait deux conditions cumulatives pour que la part de ressources propres soit considérée comme déterminante : « Pour chaque catégorie, la part des ressources propres est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées. Elle ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 ».

340. En vertu de l'article 61 de la Constitution, les lois organiques, avant leur promulgation, doivent être soumises au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité au texte fondamental. C'est dans sa décision du 29 juillet 2004 [320] que les juges de la rue Montpensier ont livré leurs conclusions sur la conformité de la loi organique au texte constitutionnel.

341. Le Conseil estimait contraires à la Constitution deux dispositions. La première porte sur les provinces de la Nouvelle-Calédonie, intégrées à tort à la catégorie des régions. L'autre disposition censurée, celle qui présente ici un intérêt, concerne la première condition qui doit permettre de qualifier comme déterminante ou non la part des ressources propres. Le Conseil décide ainsi de supprimer de la loi organique les mots « est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui lui sont confiées ».

342. Il était fait plusieurs reproches à cette condition. Elle est selon le Conseil d'une portée normative incertaine et violait donc le principe de clarté de la loi ainsi que l'exigence de précision. C'est la première fois qu'il censurait une disposition en raison de son absence

320. *Loi organique prise pour l'application du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, *op. cit.*

de portée normative. Ainsi, avec cette décision et plus particulièrement avec la suppression de la formule litigieuse, le Conseil constitutionnel amorçait sa guerre aux « neutrons législatifs » que jusqu'ici, il considérait seulement dépourvus d'effets juridiques [321].

343. L'absence de clarté de la condition en question aurait laissé au Conseil constitutionnel une trop grande marge d'appréciation, ce qui revenait pour le législateur organique à ne pas assumer la compétence que lui impose l'article 34 de la Constitution. Le juge a donc considéré qu'il n'avait pas d'autres choix que de sanctionner le constituant pour « incompétence négative ».

344. Il était également reproché à la condition censurée son caractère tautologique et c'est cette lecture qui semble la plus contestable. Il faut remarquer que tous les commentateurs ont soutenu cette interprétation. Ce reproche avait d'ailleurs été adressé au moment même des débats par l'opposition, à la fois au Sénat et à l'Assemblée nationale. Néanmoins, le texte a été conservé en l'état par la majorité, les défenseurs de cette formulation n'y voyaient pas une tautologie et il paraît possible de rejoindre leur position.

345. Comme cela a été mentionné, les débats ont révélé que les élus n'entendaient pas lier l'appréciation de la part déterminante de ressources propres à l'unique structure des ressources des collectivités territoriales. L'invocation, certes très confuse, des « compétences confiées » appelait bien un autre critère, renvoyant quant à lui aux dépenses. En effet, les compétences constituent avant tout un cadre juridique à l'engagement des dépenses.

346. Aurait été tautologique la formule suivante : « la part des ressources propres est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie ». Néanmoins, l'ajout des mots « compte tenu des compétences qui leur sont confiées » montrait bien que pour le constituant, la garantie de la libre administration était assurée par une part déterminante en partie liée aux dépenses. Comme évoqué dans l'introduction de cette étude, cette dualité est d'ailleurs conforme à l'article 9.1 de la Charte européenne de l'autonomie locale : « Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs

321. En effet, « le Conseil constitutionnel s'est-il jusqu'à présent abstenu de censurer de telles dispositions, préférant souligner au passage leur absence d'effets juridiques [...] Toutefois, devant la multiplication de tels "neutrons législatifs" dans les textes votés depuis quelques années, phénomène qui prolonge et aggrave les intrusions de la loi dans le domaine réglementaire, le Conseil constitutionnel pourrait reconsidérer sa position dans un sens plus sévère. Aussi le Conseil constitutionnel a-t-il saisi l'occasion que lui offrait la présente espèce pour adresser l'avertissement suivant au législateur », *Cahiers du Conseil constitutionnel* 2004, n° 17.

compétences » [322].

347. Il est possible d'admettre que la volonté du législateur était de conditionner le caractère déterminant de la part des ressources propres au respect de deux seuils distincts. L'un assis sur les dépenses des collectivités territoriales et l'autre sur leurs ressources. Pour ce second seuil, la tâche du Conseil constitutionnel est simple, il n'y a aucun effort d'interprétation, car ce seuil est objectivement posé et en principe [323] communiqué chaque année dans un rapport du Gouvernement au Parlement. Pour chaque catégorie de collectivités, le Conseil doit en effet se borner à regarder la part des ressources totales, la part des ressources propres et exercer sa censure lorsque le ratio de la seconde sur la première est inférieur au seuil fixé, c'est-à-dire celui de 2003.

348. Pour le premier seuil en revanche, le législateur organique n'a laissé aucun indice au Conseil constitutionnel. C'était déjà pourtant ce seuil que le Doyen Vedel évoquait en 1991 [324]. Il a été plus tôt mentionné que d'influents sénateurs au sujet de la notion de « ressources librement disponibles » avaient estimé dans l'objet d'un amendement qui sera ignoré par les élus que « le Conseil devra progressivement déterminer la part de dépenses libres dans les dépenses totales en deçà de laquelle la libre administration des collectivités locales n'est plus garantie » [325]. C'est en effet une manière de définir ce premier seuil. En revanche, ce n'était pas au Conseil constitutionnel de le fixer, car il s'agit là incontestablement d'une responsabilité qui échoit au législateur organique.

349. Si cette condition méritait très certainement la censure pour son imprécision et son manque de clarté, elle paraît toutefois indissociable de la notion de part déterminante voulue par le législateur organique. Le Conseil constitutionnel aurait pu annuler toute la loi et contraindre ainsi le législateur à réécrire les passages ambigus. Au lieu cela, il supprime un élément de définition et il faut alors se demander si, ce faisant, il n'endosse pas une responsabilité qu'il considérait pourtant ne pas lui revenir.

350. En tout état de cause, le Conseil constitutionnel demeure incapable d'apprécier les atteintes matérielles au principe de libre disposition des ressources des collectivités territoriales.

322. *Charte européenne de l'autonomie locale*, *op. cit.*
323. Ce rapport n'est ni communiqué ni communicable, voir les paragraphes 1076 à 1087 pages 341–344.
324. Voir les paragraphes 331 à 332 page 110.
325. Voir les paragraphes 300 à 303 pages 101–102.

b. Un juge incapable d'apprécier les atteintes matérielles au principe de libre disposition des ressources

351. La révision constitutionnelle de 2003 n'a pas mis un terme aux contentieux financiers entre l'État et les collectivités territoriales. Ces dernières ont continué de protester contre la diminution de leurs marges de manœuvre. À l'initiative de l'opposition parlementaire dans le cadre de la saisine permise par l'article 61 de la Constitution ou bien celle des collectivités elles-mêmes au moyen de la question prioritaire de constitutionnalité de l'article 61-1, le Conseil constitutionnel a rendu plusieurs décisions confirmant son interprétation de l'article 72-2 alinéa 1 [326].

352. Il est soutenu ici que la libre disposition des ressources, autrement dit le pouvoir de décider des dépenses propres, était la manifestation la plus importante de la liberté d'agir des collectivités territoriales et donc également de leur libre administration. Il a été rappelé que cette liberté de dépenser pouvait être limitée juridiquement (en restreignant le périmètre légal d'intervention des collectivités) et matériellement (avec une diminution des ressources ainsi qu'avec l'augmentation du poids net des dépenses imposées).

353. La question est de savoir si après la révision de 2003 et son inscription formelle dans le texte fondamental, le principe de libre disposition des ressources représente une plus solide protection des collectivités, étant rappelé que dans tous les cas, il s'agit d'une liberté qui s'exerce « dans les conditions fixées par la loi ».

354. Concernant la réduction du périmètre juridique d'intervention des collectivités, il faut remarquer que le législateur n'a jamais eu à souffrir des décisions du Conseil. Le principe de libre disposition des ressources, ou en tout cas l'interprétation que lui en donne le Conseil constitutionnel, n'a pas fait obstacle à la suppression pour certaines collectivités d'une partie de leurs compétences [327] et ne les protège pas non plus contre la contractualisation forcée avec l'État [328].

326. Parmi celles-ci : Cons. Const., *Départements de la Seine-Saint-Denis et autres*, 30 juin 2011, 2011-142/145 QPC, Cons. Const., *Départements de l'Hérault et des Côtes-d'Armor [Concours de l'État au financement par les départements de la prestation de compensation du handicap]*, 30 juin 2011, 2011-144 QPC, Cons. Const., *Départements de la Seine-Saint-Denis et de l'Hérault [Concours de l'État au financement par les départements de l'allocation personnalisée d'autonomie]*, 30 juin 2011, 2011-143 DC.

327. Voir les paragraphes 723 à 746 pages 237–244.

328. Voir en particulier les développements sur les Contrats de Cahors, paragraphes 829 à 882 pages 269–285.

355. Ce qui était surtout attendu, c'était la position du Conseil constitutionnel concernant les limitations matérielles de la libre disposition des ressources. Il est précisé « surtout » car à quoi bon en effet avoir un cadre juridique d'intervention étendu si dans tous les cas il n'y a plus de ressources disponibles pour effectuer les dépenses choisies ? Comme le dit très bien Jean-Marie Pontier, « [l'autonomie locale] est réduite à néant et n'est qu'une affirmation vide de sens si la collectivité locale ne dispose d'aucun moyen financier pour mettre en œuvre ses compétences. Cela vaut pour hier mais également pour aujourd'hui : les petites communes peuvent être placées juridiquement sur le même plan que les grandes, en pratique elles n'ont aucun pouvoir, sont des "assistées" et leur autonomie n'a pas grande signification » [329]. Il a été proposé de représenter la liberté d'agir des collectivités territoriales sur un plan dans l'espace qui tient forcément compte des fonds qui leur permettent d'effectuer leurs dépenses choisies. Avant de savoir si cette liberté est entravée par une mesure soumise à son contrôle et estimer le degré d'entrave, il paraît logique, cela a été dit, d'avoir d'abord une idée de l'ampleur de cette liberté dans sa dimension matérielle.

356. Dans un budget établi à 100 unités comprenant des dépenses imposées estimées à 80 unités, la libre disposition des ressources est donc de 20 unités. Si les ressources de la collectivité baissent de 5 % et dans la mesure où les dépenses subies ne diminuent pas, alors la collectivité perd 25 % (5 unités sur 20) de sa libre disposition des ressources. Dans le même esprit, à budget constant, si les dépenses imposées augmentent de 5 %, c'est là encore le quart des ressources librement disponibles qui disparaît.

357. Parmi les saisines qui présentent très clairement cette question au Conseil constitutionnel, celle des députés qui contestaient la constitutionnalité de certaines dispositions de la loi de finances pour 2016 [330] qui donnera lieu à la décision du 29 décembre 2015 [331] retient tout particulièrement l'attention :

> « L'autonomie financière en matière de dépenses peut être définie comme la capacité, pour chaque collectivité dans son domaine de compétence, de disposer librement des ressources financières qui sont les siennes. Ce principe d'autonomie des dépenses fonde largement l'autonomie financière des collectivités territoriales françaises. L'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale met d'ailleurs l'accent sur le montant des ressources, d'une part, et sur l'autonomie des dépenses, d'autre part, pour préciser la notion d'autonomie

329. Jean-Marie PONTIER, « Contractualisation et libre administration », *op. cit.*
330. Loi de finances pour 2016, 29 déc. 2015, n° 2015-1785.
331. Cons. Const., *Loi de finances pour 2016*, 29 déc. 2015, 2015-725 DC.

financière. Elle dispose en effet que “les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l’exercice de leurs compétences”. Or, l’autonomie des dépenses est de plus en plus contrainte par l’augmentation des dépenses des collectivités territoriales sur lesquelles elles n’ont que peu de marges de manœuvre, à l’instar de la réforme de l’organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires telle que prévue par le décret n°2013-77 du 24 janvier 2013. En effet, l’autonomie budgétaire suppose que les dépenses obligatoires auxquelles les collectivités territoriales sont contraintes ne soient pas excessives, car cela conduirait à annihiler leur possibilité de choix. À terme, les requérants font valoir qu’il existe un risque que les collectivités territoriales soient confrontées à la nécessité de réduire, en valeur absolue, les dépenses correspondant aux services publics les moins essentiels, afin d’être en capacité de financer les dépenses obligatoires qui sont à leur charge. Votre Conseil a d’ailleurs fait mention de ce risque dans sa décision n°90-274 DC du 29 mai 1990 (Cons. 15 et 16). » [332]

358. Il faut remarquer en préambule que si les auteurs de la saisine dresse une très juste définition de ce que devrait être l’autonomie financière des collectivités territoriales, force est de constater que ce n’est pas cette notion-là qui a été retenue à l’occasion de la révision de 2003.

359. Sans rentrer dans le détail des sommes en jeu, il faut retenir que les députés auteurs de la saisine soulignaient que d’un point de vue financier, « l’impact cumulé de la baisse de la DGF, de l’augmentation de la péréquation (horizontale et verticale) et de l’augmentation des dépenses des collectivités territoriales sur lesquelles elles n’ont que peu de marges de manœuvre est contraire à l’article 72-2 de la Constitution issu de la révision constitutionnelle du [28] mars 2003 qui a pour objet de garantir l’autonomie financière des collectivités territoriales ».

360. La seule manière pour le Conseil constitutionnel d’estimer les conséquences financières de ces mesures (dont le montant n’est pas remis en cause) sur la libre disposition des ressources est d’abord, comme cela a été dit plus haut, de connaître la part des dépenses libres dans le budget global des collectivités territoriales. C’est une étape

332. Décision n°2015-725 DC du 29 décembre 2015, Saisine par 60 députés, https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/decision-n-2015-725-dc-du-29-decembre-2015-saisine-par-60-deputes

indispensable et pourtant parfaitement ignorée par le Conseil constitutionnel. La Haute Juridiction va simplement relever, comme dans sa décision du 23 mai 1990 [333] mentionnée plus haut, que les collectivités font un effort équivalent à celui demandé à d'autres (ici les autres administrations publiques) : « qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu faire contribuer les collectivités territoriales à l'effort de réduction des déficits publics à due proportion de leur part dans les dépenses de l'ensemble des administrations publiques ». Ensuite, le Conseil se réfère au critère de la part déterminante des ressources propres pour conclure que le seuil n'est pas menacé, pas plus que ne seraient menacées par conséquent l'autonomie financière et la libre administration des collectivités territoriales : « que le montant de la réduction de la dotation globale de fonctionnement représente 1,9 % des recettes de ces collectivités territoriales ; que cette réduction n'a pas pour effet de diminuer la part de leurs ressources propres et, partant, de porter atteinte à leur autonomie financière ; qu'elle n'est pas d'une ampleur telle qu'elle entraverait la libre administration des collectivités territoriales ». Enfin, il ne voit pas de nouvelles charges et conclut : « Considérant, en second lieu, que [la disposition contestée] ne met aucune dépense à la charge des collectivités territoriales ; que, par suite, le grief tiré de ce que cet article porterait atteinte à la libre disposition de leurs ressources est inopérant ».

361. Le Conseil constitutionnel détache la libre disposition des ressources des collectivités territoriales de leur autonomie financière puisqu'il ne vérifie l'atteinte à celle-ci qu'au regard de la part déterminante de ressources propres. Il isole le principe de libre disposition dont il explique qu'il n'est pas violé pour la seule raison que les mesures contestées devant lui ne créent pas de dépenses supplémentaires. Dans la mesure où le Conseil ne connaît pas le montant global des dépenses imposées supportées par les collectivités territoriales au moment de la saisine, il n'est absolument pas capable de savoir si la seule baisse des ressources n'est pas de nature à sensiblement porter atteinte au principe de libre disposition des ressources, au point d'entraver la libre administration des collectivités territoriales.

362. Le problème majeur est que le Conseil constitutionnel tient systématiquement ce raisonnement en pareil cas, d'autres exemples seront donnés plus loin. Ainsi, s'il maintient une telle démarche, il n'y a presque aucune chance pour qu'il considère que le seuil acceptable d'atteinte à la libre administration soit un jour dépassé. De ce point de vue, Xavier Cabannes formule une proposition : « il serait d'ailleurs intéressant de mener une étude complète de l'effet financier et juridique réel cumulé de toutes ces atteintes qui, au

333. *Loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement*, *op. cit.*

cas par cas, n'ont pas été jugées contraires à la Constitution »[334]. Cependant, une telle étude supposerait de distinguer dans les comptes des collectivités les dépenses qui relèvent de leur libre administration de celles qui y portent atteinte, ce qui n'est pas possible en l'état actuel du droit des comptes publics des collectivités territoriales.

363. Comme le dit très justement Antoinette Hastings-Marchadier, qui explique que « dépourvus de portée opérationnelle propre, les deux premiers alinéas constituent donc au mieux des éléments du décor, tandis que la pièce se joue sur la scène du troisième alinéa [...]. Cette interprétation de l'article 72-2 fait, par conséquent, prévaloir une conception très restrictive de l'autonomie financière locale où toute idée de maîtrise par les collectivités du volume, de la nature et de l'affectation de leurs recettes s'efface finalement derrière une garantie technique de préservation d'un niveau déterminant de "ressources propres" »[335]. Il faut ajouter qu'en tout état de cause, les ressources propres sont un critère inutile à protéger la libre administration des collectivités territoriales.

334. Xavier CABANNES, « L'autonomie financière des collectivités territoriales après les récentes lois financières. Une adolescence difficile ou déjà une vieille lune ? », *AJDA* 2018, p. 720.

335. Antoinette HASTINGS-MARCHADIER, « La péréquation financière horizontale et la Constitution », *op. cit.*

Chapitre 2

La consécration d'un critère inutile : les ressources propres

364. On doit à Aristote d'avoir formalisé et illustré la notion de syllogisme il y a près de 2 500 ans. Selon ce raisonnement déductif, deux prémisses (majeure et mineure) permettent d'obtenir une conclusion. Ainsi, tous les hommes sont mortels ; or Socrate est un homme ; donc Socrate est mortel. Néanmoins, derrière certains syllogismes peuvent se dissimuler de réels sophismes dans lesquels deux propositions vraies n'aboutissent pas à une conclusion exacte. Il peut y avoir aussi des cas où la conclusion est inexacte, car l'une ou les deux prémisses réputées vraies sont en réalité fausses.

365. Dans la conception de l'autonomie financière fondée sur la nature des ressources telle qu'elle est aujourd'hui constitutionnalisée, la libre disposition de ces ressources n'est pas une condition, mais est une conséquence implicite. La condition restant bien la part déterminante de ressources propres dans les ressources globales. Le syllogisme ici est le suivant : parmi les ressources des collectivités, la libre administration est essentiellement assurée par celles qui sont qualifiées de « propres » (majeure) ; or, les collectivités territoriales bénéficient d'un niveau conséquent de ressources propres grâce à la règle de la part déterminante (mineure) ; donc les collectivités territoriales bénéficient de la libre administration (conclusion). Naturellement, si les ressources propres ne constituent plus une part déterminante alors la libre administration est entravée (la variation d'une prémisse change la conclusion).

366. Ce syllogisme est inexact, mais il faut préciser à ce stade que la démonstration ne suffira pas en elle-même à en déduire l'absence totale de protection de la libre administration

des collectivités territoriales par l'autonomie financière aujourd'hui en vigueur. Si un cheval borgne n'est pas automatiquement cher parce qu'il est rare, il peut l'être pour d'autres raisons (un étalon devenu borgne à la suite d'un accident conserve toute sa valeur en tant que reproducteur). De la même manière, si la préservation de la libre administration des collectivités territoriales n'est pas automatiquement constatée par l'existence de ressources propres, elle peut éventuellement bénéficier d'autres garanties. En effet, l'article 72-2 de la Constitution prévoit des mécanismes de compensation et de péréquation. Il est probable que des garanties découlant d'une conception discutable de l'autonomie financière des collectivités territoriales soient inefficaces, il conviendra toutefois de le vérifier [336].

367. Avec la révision constitutionnelle de 2003, le critère des ressources propres a été élevé au rang de clé de voûte de l'autonomie financière des collectivités territoriales (Section 1). Pourtant, la démonstration sera faite que les ressources propres en tant que telles ne garantissent en rien la libre administration des collectivités, il s'agit d'un critère inutile (Section 2).

Section I Un critère élevé au rang de clé de voûte de l'autonomie financière des collectivités territoriales

368. Les ressources propres sont associées à tort à un pouvoir fiscal, lui-même censé être corrélé à la libre administration des collectivités territoriales (§1). Par ailleurs, avec la révision constitutionnelle de 2003, ce critère des ressources propres est devenu si important qu'il constitue dorénavant le mètre étalon de l'autonomie financière des collectivités territoriales (§2).

336. Au sujet des compensations, voir les paragraphes 955 à 1011 pages 306–322. Au sujet de la péréquation, se référer aux paragraphes 1012 à 1036 pages 323–330.

§ 1. Un critère associé à tort à un pouvoir fiscal censé être corrélé à la libre administration

369. La réclamation d'un pouvoir fiscal plus important n'a pas toujours coulé de source. Dans un contexte de forte pression fiscale, les élus ont pu être réticents à user du levier de la fiscalité locale, préférant obtenir des transferts financiers de l'État. En effet, « toute augmentation des subventions étatiques allège le poids de la fiscalité supportée par le contribuable local » [337].

370. Même si les ressources propres ne se résument pas à des ressources d'origine fiscale, elles sont les plus significatives du point de vue de leur volume dans les ressources propres totales, et ce sont d'abord elles qui ont été au centre des débats de la réforme de 2003-2004. Pour les élus locaux et de nombreux parlementaires, ces ressources propres étaient nécessairement associées à un pouvoir fiscal local permettant de les percevoir (A). Pour le personnel politique, mais également pour une partie majoritaire de la doctrine, ce pouvoir fiscal est supposé protéger la libre administration des collectivités territoriales (B).

A. Un critère associé à tort à un pouvoir fiscal des collectivités territoriales

371. La loi organique donne une liste des ressources propres : « les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs » [338].

372. Comme évoqué plus haut, les ressources propres qui ont occupé les parlementaires à l'occasion de l'examen du projet de cette loi organique sont surtout celles d'origine fiscale. D'ailleurs, ce fut aussi le cas au moment de la révision du texte constitutionnel l'année précédente. En effet, l'article 72-2 alinéa 3 de la Constitution que vient préciser la loi organique de 2004 propose une distinction qui ne fait pas de doute quant à l'importance

337. Raymond MUZELLEC, « Qu'est-ce que l'autonomie financière des collectivités territoriales ? », *op. cit.*, p. 22.

338. *Loi organique prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, *op. cit.*

qu'accordait le constituant à ce type de ressources : « les recettes fiscales et les autres ressources propres ». Les parlementaires, relayant en cela les revendications des élus locaux, réclamaient un pouvoir fiscal local qualifié parfois d'autonomie fiscale.

373. Néanmoins, de quel pouvoir parle-t-on ? La fiscalité étant un monopole d'État qui ne souffre d'aucune concurrence. Ainsi, le pouvoir fiscal local n'est pas protégé par la Constitution (1). Par ailleurs, ce pouvoir ne peut qu'être résiduel (2).

1. Un pouvoir fiscal local non protégé par la Constitution

374. La fiscalité est une compétence régalienne de l'État (a) et rien ne semble pouvoir remettre en cause le monopole étatique. La jurisprudence constitutionnelle est protectrice de ce monopole mais elle ouvert la voie à une grande incompréhension (b).

a. Une compétence régalienne

375. Il y a un consensus assez large [339] pour considérer que la fiscalité, parfois englobée dans l'expression « les finances » compte parmi les compétences régaliennes [340] de l'État, dont il a donc en principe le monopole. Il est même possible d'affirmer que « la détermination des règles fiscales est [...] une des expressions majeures de la souveraineté nationale » [341].

376. Pour la doctrine, « l'un des attributs de la souveraineté consiste à lever l'impôt » [342], celui-ci pouvant être défini selon les termes du Doyen Vedel (et non de Gaston Jèze [343]) « comme une prestation pécuniaire requise des particuliers par voie d'autorité, à titre définitif, et sans contrepartie, en vue de la couverture des charges publiques ». Certains auteurs ont pu compléter cette définition. Lucien Mehl et Pierre Beltrame proposent ainsi de définir l'impôt comme « une prestation pécuniaire, requise des personnes physiques ou morales de droit public ou privé, d'après leurs facultés contributives, par voie d'autorité, à

339. Antoine SIMON, *Les compétences régaliennes et les collectivités territoriales*, Thèse de doctorat, Université de Grenoble Alpes, 2018, p. 40.

340. Une compétence régalienne a pu être définie comme « une aptitude étatisée qui est inaliénable et indivisible dont l'exercice est permanent en ce qu'elle est constitutive de l'État », *Ibid.*, p. 38.

341. Philippe MARINI, *La concurrence fiscale en Europe : une contribution au débat*, n° 483, Sénat, 1999.

342. Jacques BLANC, « De la compétence au pouvoir fiscal : vers un modèle latin d'autonomie ? », *Archives de Philosophie du Droit* 2002, volume 46, p. 33, p. 33.

343. Olivier NÉGRIN, « Une légende fiscale : la définition de l'impôt de Gaston Jèze », *RD publ* 1er jan. 2008, n° 1, p. 139.

titre définitif et sans contrepartie déterminée, en vue de la couverture des charges publiques et à des fins d'intervention de la puissance publique »[344].

377. Une des limites qui s'impose à l'État en matière d'impôt est le principe de son consentement par le peuple[345]. Ce principe révolutionnaire se trouve ainsi formulé à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui, plus largement, dispose que « les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

378. C'est tout particulièrement ce principe de consentement à l'impôt qui explique que c'est au législateur (en tant que représentant du peuple) et à lui seul que revient la compétence fiscale. C'est d'ailleurs une exigence ancrée à l'article 34 de la Constitution selon lequel « la loi fixe les règles concernant » notamment « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ».

379. À partir du moment où les sages de la rue Montpensier ont reconnu à la libre administration une valeur constitutionnelle et dans la mesure où, comme cela sera vu, les élus locaux associaient cette dernière à un pouvoir fiscal (liberté d'agir sur les recettes), la question se posait de savoir s'il existait, par ricochet, une protection constitutionnelle des marges de manœuvre fiscales au bénéfice des collectivités territoriales. Le Conseil répondra par la négative.

b. Une jurisprudence constitutionnelle protectrice de ce monopole mais ayant ouvert la voie à une grande incompréhension

380. Pouvoir fiscal local et Conseil constitutionnel sont les sujets d'une pièce en trois actes. Le pouvoir fiscal des collectivités territoriales ne bénéficie d'aucune protection constitutionnelle avant la réforme de 2003-2004 (i). En revanche, la formulation du Conseil a révélé et ancré trois confusions majeures (ii) qui font partie des explications de l'échec de cette réforme. Après celle-ci, le refus du Conseil constitutionnel de reconnaître une protection constitutionnelle au pouvoir fiscal local demeure rigoureusement identique. Ce dernier reste donc dépourvu de toute protection constitutionnelle après la réforme (iii).

344. Lucien MEHL et Pierre BELTRAME, *Science et technique fiscales*, 1e éd., Thémis. Droit, PUF, 1984, 786 p., p. 77.

345. Pour une étude approfondie de l'histoire du consentement à l'impôt : Aurélien BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France*, sous la dir. de Vincent DUSSART et Henry ROUSSILLON, Bibliothèque parlementaire & constitutionnelle, 2010, 702 p., p. 39–111.

i. Un pouvoir fiscal local dépourvu de toute protection constitutionnelle avant la réforme de 2003-2004

381. Dans sa décision du 6 mai 1991 [346], le Conseil constitutionnel précise le contenu du principe de libre administration des collectivités territoriales. C'est l'occasion pour lui de se prononcer sur l'existence ou non d'une protection constitutionnelle de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

382. Le Conseil sera à la fois saisi par les députés et par les sénateurs. Dans leur saisine, les députés soutiennent que le principe de libre administration « a pour corollaire obligé la liberté ouverte à chacune de ces collectivités de déterminer librement le montant de ses ressources propres dans les limites fixées par le législateur ». Ils reconnaissent le rôle du législateur, mais pour eux, « une fois ce cadre établi par la loi, le principe de libre administration des collectivités territoriales implique que ces dernières puissent déterminer librement le montant de la fiscalité propre » et d'insister : « ce principe aboutit donc à ce que toute commune française puisse déterminer seule le montant de ses impôts locaux ».

383. Le Conseil constitutionnel ne sera pas de cet avis. Pour lui, « dans l'exercice de sa compétence fiscale, le législateur n'est pas tenu de laisser à chaque collectivité territoriale la possibilité de déterminer seule le montant de ses impôts locaux ».

ii. Une formulation révélant et ancrant trois confusions majeures

384. Une autre décision, prise seulement quelques semaines après, a probablement révélé et participé à ancrer trois confusions majeures aux répercussions essentielles. Le 24 juillet 1991 [347], le Conseil constitutionnel estimait dans un considérant de principe que la loi ne doit pas « avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration ». Plusieurs décisions iront dans le même sens [348].

385. Dans cette formulation, le Conseil constitutionnel dit deux choses. Premièrement, certaines ressources sont, par nature, une garantie de la libre administration des collectivités territoriales. Deuxièmement, dans toutes les ressources des collectivités territoriales, il faut

346. *Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes*, *op. cit.*

347. *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, *op. cit.*

348. *Loi de finances rectificative pour 2000*, *op. cit.* ; Cons. Const., *Loi de finances pour 2001*, 28 déc. 2000, 2000-442 DC.

donc que celles dont la nature est une garantie à la libre administration soient suffisantes sans quoi cette dernière serait entravée.

386. La première confusion réside dans le lien que fait le Conseil constitutionnel entre nature des ressources et étendue de la libre administration. Il considère qu'un niveau de ressources fiscales suffisant garantit la libre administration des collectivités territoriales. Jamais le Conseil constitutionnel n'expliquera pourquoi il fait un tel lien entre les deux notions. Au lieu d'interroger cette affirmation (avec laquelle d'ailleurs de nombreux élus sont de toute façon d'accord), ce lien vertueux est tenu pour acquis. Or, c'est là une interprétation très discutable [349].

387. La deuxième confusion tient à l'idée qu'il y aurait une seule et même conception de la libre administration. Ainsi, quand le Conseil constitutionnel explique que les ressources fiscales sont une garantie à la libre administration, quel contenu lui donne-t-il ? Encore une fois, il est tenu pour acquis qu'il y aurait une définition partagée qui satisfait tout le monde et notamment les élus locaux. D'une part, il n'existe pas une seule conception de la libre administration. D'autre part, il est certain que de toutes les conceptions de la libre administration, celle du Conseil constitutionnel n'est pas la plus favorable aux collectivités territoriales.

388. Ces deux confusions vont agir comme une diversion. Les parlementaires ne se soucient ni du contenu de la libre administration que le Conseil constitutionnel lui donne ni de l'affirmation selon laquelle elle est automatiquement préservée grâce à une part de ressources fiscales. Il faut simplement s'assurer, pense-t-on, que le pouvoir des élus locaux sur leurs ressources est protégé pour enfin réconcilier l'État et les collectivités territoriales.

389. C'est ici qu'il faut mentionner la troisième confusion. Celle-ci tient à une lecture trop rapide de la formule constitutionnelle. Certes, le Conseil considère qu'il faut que les ressources des collectivités territoriales comportent des recettes fiscales, mais à aucun moment il ne dit que les élus locaux peuvent avoir un pouvoir qui les amènerait à décider de la mise en place de telles ressources. Ainsi, le pouvoir constituant puis le législateur organique pensaient répondre à la question : « quel degré de pouvoir fiscal local peut recevoir une protection constitutionnelle ? » alors qu'en réalité ils répondaient à la question : « quelle est la part de ressources propres et en particulier de recettes fiscales locales qu'il faut constitutionnellement protéger ? ». Dans la première question, les élus locaux sont associés

349. Voir les paragraphes 422 à 432 pages 137–140.

constitutionnellement à la définition de cette part alors que dans la seconde ce n'est plus le cas.

iii. Un pouvoir fiscal local dépourvu de toute protection constitutionnelle après la réforme de 2003-2004

390. Après la réforme, la mise à l'abri d'une part de ressources propres pouvait donc donner à penser qu'elle entraînait *de facto* une protection supra légale d'un pouvoir fiscal des collectivités territoriales. Dans sa décision du 29 décembre 2009 [350], le Conseil constitutionnel affirme au contraire « qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale ». De fait, le texte issu de la révision ne protège pas explicitement le pouvoir fiscal des collectivités, il l'autorise seulement : les collectivités territoriales « peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine ».

391. Jusqu'à cette décision, certains auteurs ont pu voir à tort dans la révision constitutionnelle de 2003 la protection d'un pouvoir fiscal au bénéfice des collectivités. Robert Hertzog considérait même que cette révision ne faisait qu'entériner une protection qui existait déjà (alors pourtant que la décision du 6 mai 1991 [351], antérieure à la révision, affirmait le contraire). Faisant remarquer que le « pouvoir des assemblées locales en matière d'impôts est presque aussi ancien que ces assemblées et a toujours été une de leurs fonctions les plus emblématiques [...] la question du statut constitutionnel du pouvoir fiscal des assemblées locales n'était donc apparemment pas posée » [352]. Pour l'auteur, cette protection est ancienne, la révision de 2003 permet au mieux une « consolidation du pouvoir fiscal des collectivités territoriales » l'article 72-2 se contentant selon lui d' « enraciner le pouvoir fiscal local dans la Constitution » évitant ainsi « d'avoir à chercher un fondement "par ricochet" » [353].

392. Cet argument « historique » ne tient pourtant pas. D'une part, il fait peu de cas du département ou de la région, collectivités qui, elles, ne préexistaient pas à l'État. Il n'y a pourtant pas de raison, en matière de pouvoir fiscal local, de les distinguer de la commune.

350. *Loi de finances pour 2010*, *op. cit.*
351. *Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes*, *op. cit.*
352. Robert HERTZOG, « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », *AJDA* 2003, p. 548.
353. *Ibid.*

Mais surtout, quand bien même ce pouvoir fiscal communal existait avant la création de l'État, il se périme au moment même où les communes intègrent la République. Dans sa thèse dédiée à la compétence fiscale, Andréas Kallergis le dit très bien : « la consolidation de l'unité de l'État est marquée par une centralisation du pouvoir normatif. À cet égard, sur le plan vertical des compétences dans l'ordre juridique institué, l'éventuelle antériorité chronologique d'un pouvoir fiscal local n'a aucune importance, d'un point de vue normatif, pour la répartition des compétences. En effet, dans l'ordre juridique institué, il n'y a pas de pouvoirs originaires, et donc les "traces historiques" ne peuvent servir à légitimer l'éventuel transfert de compétences vers les entités infra-étatiques. De plus, si le pouvoir fiscal est une marque de souveraineté, sa centralisation est un principe cardinal de la construction de l'État unitaire : elle implique l'absence d'autonomie fiscale infra-étatique » [354].

393. Non seulement cette protection constitutionnelle n'existait pas avant la révision de 2003, mais elle n'existe pas non plus après. Toutefois, ce pouvoir fiscal n'est pas, jusqu'à ce jour du moins, totalement inexistant [355]. Le législateur, dans le cadre d'un certain compromis politique (dont il s'embarrasse de moins en moins), accorde aux collectivités et plus particulièrement au bloc communal [356] la possibilité d'aménager à la marge les règles fiscales.

2. Un pouvoir fiscal local nécessairement résiduel

394. Le pouvoir fiscal des collectivités territoriales ne bénéficie donc d'aucune protection constitutionnelle. Néanmoins, il peut être octroyé dans les limites prévues par la loi (b). Des limites s'imposent également au législateur qui en déciderait ainsi. Il s'agit donc d'un pouvoir également limité par la Constitution (a).

354. Andreas KALLERGIS, *La compétence fiscale*, sous la dir. de Ludovic AYRAULT, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Dalloz, 2018, 1002 p., p. 171.

355. Certains auteurs ont toutefois considéré que compte tenu des faibles marges de manœuvre des collectivités territoriales, il fallait davantage parler de compétences fiscales que de pouvoir fiscal, Xavier CABANNES, « Libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local », *RFFP* 2015, n° 131, p. 7.

356. Le pouvoir fiscal de la région, cela a été mentionné plus tôt, est très anecdotique, elle ne peut intervenir que sur le taux des certificats d'immatriculation et sur une fraction de la TICPE. Le produit fiscal associé à cette liberté fiscale résiduelle est très faible dans le volume global des ressources. Le département quant à lui, avec la loi de finances pour 2020, perd la part de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), transférée aux communes.

a. Un pouvoir limité par la Constitution

395. En matière de libre administration, le législateur est soumis à des limites inférieures, c'est-à-dire qu'il ne pourrait pas réduire de manière excessive cette liberté. Il n'existe pas de telles limites en matière d'autonomie fiscale locale puisque celle-ci ne bénéficie d'aucune protection constitutionnelle. En revanche, s'il entend augmenter le pouvoir fiscal des collectivités territoriales, il est soumis à des limites supérieures.

396. En effet, l'article 34 confie à la loi et à elle seule le soin de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures. Le Conseil constitutionnel veille à ce que le législateur ne délègue pas, en particulier au pouvoir réglementaire, ce qui relève de ses propres attributions. Ainsi, la détermination du champ d'application d'un avantage fiscal relève de la loi [357]. Le législateur doit déterminer les conditions de mise en vigueur des règles fiscales qu'il édicte et « que s'il lui est loisible de laisser au Gouvernement la faculté de fixer la date à laquelle produira effet l'abrogation d'une loi fixant des obligations imposées aux contribuables, il ne peut, sans par là même méconnaître la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution, lui conférer sur ce point un pouvoir qui n'est assorti d'aucune limite » [358].

397. Dans une décision de 1987, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition qui laissait de trop grandes marges de manœuvre aux chambres consulaires dans la fixation du taux d'une imposition : « Considérant qu'en vertu de l'article 34, la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; que, s'il ne s'ensuit pas que la loi doive fixer elle-même le taux de chaque impôt, il appartient au législateur de déterminer les limites à l'intérieur desquelles un établissement public à caractère administratif est habilité à arrêter le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses [...] Considérant qu'en s'en remettant à la seule décision des chambres de commerce et d'industrie du soin de fixer le taux de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle instituée pour pourvoir aux dépenses ordinaires de ces organismes, le législateur est resté en deçà de la compétence qui est la sienne en vertu de l'article 34 de la Constitution ; que, dès lors, l'article 13 de la loi doit être déclaré contraire à la Constitution » [359].

357. Cons. Const., *Loi de finances pour 1985*, 29 déc. 1984, 84-184 DC.
358. Cons. Const., *Loi de finances rectificative pour 1986*, 29 déc. 1986, 86-223 DC.
359. Cons. Const., *Loi de finances rectificative pour 1987*, 30 déc. 1987, 87-239 DC.

398. Le parallélisme est ici opérant. En matière fiscale, ce que le législateur ne peut pas déléguer au gouvernement ou à un établissement public, il ne le peut pas non plus en faveur des collectivités territoriales. Ainsi, le Parlement sera sanctionné pour incompétence négative s'il décidait de confier aux collectivités la possibilité de recouvrer, de créer, de supprimer ou même de modifier des impôts. Cette limite supérieure réduit déjà considérablement le pouvoir fiscal potentiel des collectivités territoriales.

b. Un pouvoir limité par la loi

399. Les collectivités ont acquis la faculté de voter le taux de certains impôts dont elles perçoivent une partie du produit. Néanmoins, il s'agit là d'une liberté qui n'est ni générale ni absolue. Elle est limitée à certains impôts (pour l'essentiel, les quatre vieilles). Par ailleurs, afin d'éviter des disparités trop importantes entre contribuables et entre collectivités locales, il existe un plafonnement et des règles de liaison des taux.

400. Il faut ajouter que lorsqu'elles ont un pouvoir sur les taux, les collectivités peuvent parfois modifier la répartition de la charge, entre catégories de contribuables, en accordant le cas échéant des abattements spécifiques qui peuvent s'ajouter à des abattements obligatoires. Par exemple, avant la suppression de la taxe d'habitation, l'article 1411 du Code général des impôts (CGI) prévoyait que « l'abattement obligatoire pour charges de famille est fixé, pour les personnes à charge à titre exclusif ou principal à 10 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune pour chacune des deux premières personnes à charge et à 15 % pour chacune des suivantes. Ces taux peuvent être majorés de 5 ou 10 points par le conseil municipal ».

B. Un pouvoir fiscal supposé être corrélé à la libre administration des collectivités territoriales

401. Cela a été dit, dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au pouvoir fiscal des collectivités territoriales apparaît l'idée qu'il y a une corrélation évidente entre ce pouvoir et la libre administration des collectivités territoriales. Il faut relever à ce stade que cette corrélation qui ne s'impose pourtant pas en Europe (1) est défendue avec force en France par de nombreux élus et par une partie majoritaire de la doctrine (2).

1. Une corrélation entre pouvoir fiscal et libre administration qui ne s'impose pas en Europe

402. Non seulement cette idée n'est pas unanimement partagée par nos voisins européens (a) mais en plus, des données comparatives semblent établir l'absence d'une telle corrélation (b).

a. Une idée qui n'est pas unanimement partagée par nos voisins européens

403. Une intéressante étude réalisée par les élèves administrateurs territoriaux de l'INET au début des années 2000 propose un parangonnage de la perception de l'autonomie financière en Europe [360]. À partir d'un questionnaire notamment élaboré avec des universitaires spécialistes des finances locales, ils ont interrogé des acteurs locaux (dirigeants territoriaux, élus locaux, universitaires) dans six pays européens : l'Allemagne, l'Angleterre, la Belgique, l'Espagne, la France et la Hongrie.

404. Parmi les questions traitées, l'une est ainsi formulée : « l'attribution de pouvoirs fiscaux est-elle la seule manière d'assurer l'autonomie financière ? ». Les auteurs soulignent qu' « on assimile souvent en France autonomie financière [envisagée ici comme protection de la libre administration] et autonomie fiscale. Mais quand on regarde ce qui se passe ailleurs, on constate que tous les acteurs locaux européens n'ont pas cette définition de l'autonomie financière. » Cette étude montre que chez nos voisins européens, l'idée qu'il existerait une corrélation automatique entre pouvoir fiscal local ne fait pas l'unanimité.

405. L'étude résume ainsi les réponses à cette question : « en Angleterre, être autonome, c'est pouvoir répondre aux attentes des habitants ; en Allemagne, c'est avoir prise sur l'avenir. En Hongrie, la seule préoccupation porte sur la liberté de la dépense. Les collectivités locales de ce pays sont si pauvres en substance imposable que les questions d'autonomie fiscale passent pour des problèmes de riches, une sorte de luxe. En Angleterre, Espagne, Belgique et Hongrie, on considère également que l'autonomie quant aux ressources n'est pas une condition indépassable de l'autonomie. Pour un interlocuteur allemand, "c'est une condition, mais pas la première". Une dotation de l'État peut en effet être une assurance d'autonomie, à condition qu'elle soit globalisée. En Belgique, par exemple, les régions distribuent le "fonds des communes", globalisé et versé selon des critères établis par elles. En fait, l'autonomie se mesurerait plutôt en termes d'adéquation entre les ressources et les dépenses : l'autonomie financière commencerait quand les ressources sont suffisantes

360. Richard FRIZON et al., *op. cit.*

pour aller au-delà du financement des dépenses obligatoires. Dès lors, l'autonomie dans la définition des ressources se justifie pour le financement des dépenses autonomes et librement décidées des collectivités locales ».

b. Des données semblant établir l'absence de corrélation

406. Il y a deux séries de données qui peuvent permettre de vérifier s'il existe une corrélation, en Europe, entre autonomie fiscale et libre administration (cette notion n'étant pas partagée par tous les pays, il faudra plutôt recourir à celle de décentralisation). D'une part, celles concernant les dépenses décentralisées, d'autre part les chiffres correspondant aux taux d'autonomie fiscale des collectivités de ces mêmes pays.

407. Parmi les producteurs de données, Eurostat, qui est la direction générale de la Commission européenne chargée de l'information statistique à l'échelle de l'Union européenne, publie régulièrement des chiffres concernant les dépenses publiques des États en distinguant celles assumées par l'État central de celles exécutées par les entités infra-nationales. L'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) réalise quant à elle depuis plusieurs années des analyses sur l'état de la décentralisation dans de nombreux pays du monde. L'OCDE propose des données particulièrement intéressantes portant notamment sur l'autonomie fiscale des collectivités.

408. Peu exploitées par la doctrine juridique, ces données alimentent toutefois certains rapports, comme ceux du Conseil des prélèvements obligatoires [361] et plusieurs études économiques. Elles peuvent également être le matériau de base de notes stratégiques au service des décideurs publics. Par exemple, en 2019, France Stratégie (anciennement commissariat général à la Stratégie et à la Prospective, institution rattachée au Premier ministre), a publié un rapport intitulé « Autonomie des collectivités territoriales : une comparaison européenne » [362] en s'appuyant notamment sur les données précitées. Les deux économistes, experts en finances publiques, auteurs du rapport, ont rapproché pour les pays étudiés, les données des dépenses décentralisées de celles des degrés d'autonomie des entités infra-nationales d'afin obtenir un aperçu de leur autonomie financière.

409. Avant d'aller plus loin, il faut relever que les conclusions doivent être relativisées au regard de quelques éléments. Premièrement, les dépenses publiques locales visées sont

361. Par exemple : *Fiscalité locale et entreprises*, Conseil des prélèvements obligatoires, mai 2014, p. 24.
362. François ECALE et Sébastien TURBAN, *Autonomie des collectivités territoriales : une comparaison européenne*, n° 80, France Stratégie, juill. 2019, [En ligne].

celles des administrations publiques locales (APUL). Autrement dit, les données produites ne concernent pas que les collectivités territoriales, mais également « les 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 certains établissements publics nationaux dont l'activité s'exerce sur une partie du territoire, comme les parcs nationaux ou les chambres consulaires ». Il est toutefois remarqué que « les dépenses de ces "organismes divers" ne représentent cependant que 15 % des dépenses des APUL »[363].

410. Deuxièmement, et cela renvoie à ce qui a été développé plus tôt concernant les dépenses subies, « le payeur n'est pas toujours celui qui décide »[364]. Ces données ne permettent pas de distinguer dans le volume des dépenses locales celles qui sont réellement décidées par les entités infra-étatiques de celles qui leur sont imposées. C'est une limite essentielle, il a été en effet conclu plus tôt que ce sont spécifiquement ces dépenses qui sont le siège de la liberté d'agir des collectivités territoriales (et par extension, celui de leur libre administration). Néanmoins, il ne ressort pas de la littérature qui compare les modèles de décentralisation que de ce point de vue, les entités infra-nationales des autres pays seraient logées à meilleure ou moins bonne enseigne que celles de la France. Il faudra donc admettre ici que pour un volume de dépenses décentralisées donné, la part de celles qui sont librement décidées est équivalente d'un pays à l'autre.

411. Troisièmement, il existe des données concernant les dépenses décentralisées (fournies par Eurostat) de certains pays, mais ne sont pas toujours mentionnées celles de leurs autonomies fiscales (proposées par l'OCDE), ce qui limite le nombre de pays sur lesquels il est possible d'établir une comparaison minutieuse.

412. Il faut relever que concernant les chiffres liés aux degrés d'autonomie fiscale par pays, l'OCDE a mis au point une taxonomie rigoureuse. Sur une échelle de 100, le produit de la fiscalité perçu par les entités infra-étatique est ventilé en fonction du pouvoir qu'ont ces entités sur ces ressources. « La catégorie "a" correspond à la pleine maîtrise des taux et des bases d'imposition ; la catégorie "b", à la maîtrise des taux d'imposition (essentiellement les impôts locaux "additionnels") ; la catégorie "c", à la maîtrise des bases d'imposition ; la catégorie "d", au partage des recettes fiscales ; et la catégorie "e", à l'absence de pouvoir, tant sur les taux que sur les bases. La catégorie "f" correspond à la fiscalité non affectable »[365].

363. *Ibid.*, p. 2.
364. *Ibid.*, p. 1.
365. Hansjörg BLÖCHLIGER et David KING, « Les pouvoirs budgétaires des administrations infranationales : une autonomie en trompe-l'œil », *Revue économique de l'OCDE* 2006, n° 143, p. 177, p. 181.

Des sous-catégories permettent d'affiner encore le classement. À partir de ces données, le rapport de France Stratégie prend le parti de former les catégories suivantes : « autonomie totale » « autonomie restreinte » « pas d'autonomie » « partage décidé par l'administration centrale » « partage nécessitant l'accord des administrations locales » et « autres ».

413. Les données agrégées révèlent que les ressources fiscales des entités infra-étatiques françaises sont, pour 60 % d'entre elles, déterminées par une autonomie fiscale jugée « totale » selon le classement évoqué alors que la France a décentralisé seulement 19 % de ses dépenses publiques. Pour l'Allemagne, les ressources déterminées grâce à une « autonomie totale » sont à peine de 5 % alors que les entités infra-étatiques assument 40 % des dépenses publiques. L'Autriche décentralise 32 % de ses dépenses publiques alors que les ressources des entités locales sur lesquelles elles ont une « autonomie totale » s'élèvent seulement à environ 18 %.

414. En conclusion, si « la part des recettes fiscales est [en France] un peu plus forte que dans les autres pays » elle « se singularise par une faible décentralisation des dépenses publiques. Seulement 20 % de ces dépenses sont payées par les administrations territoriales, contre 31 % en moyenne dans l'Union européenne » [366]. Il n'y a donc pas de corrélation évidente entre niveau d'autonomie fiscale et décentralisation (ou libre administration). Malgré tout, cette corrélation est soutenue en France par de nombreux élus et par une partie de la doctrine.

2. Une corrélation soutenue en France par de nombreux élus et par une partie de la doctrine

415. L'idée selon laquelle il y a une corrélation forte entre autonomie fiscale et libre administration est âprement défendue par les élus locaux et de nombreux parlementaires. Cela a été dit, une partie de la doctrine également soutient qu'une libre administration réelle passe par l'existence d'une autonomie fiscale locale. Cette corrélation fait l'objet d'affirmations qui ne sont pas toujours explicitées par leurs partisans, elle semble pour eux couler de source.

416. Parmi les nombreux exemples d'une doctrine qui considère que l'autonomie décisionnelle des collectivités territoriales découle de ressources propres (ou « autonomes », il faut par exemple citer Sylvie Schmitt pour qui « la liberté de décision des autorités locales et régionales suppose, pour qu'elle soit effective, des moyens financiers autonomes. À

366. François ECALE et Sébastien TURBAN, *op. cit.*, p. 2.

défaut, les autorités locales et régionales verraient l'efficacité de leurs décisions subordonnée à l'attribution de ressources étatiques, ce qui relativiserait considérablement l'affirmation de principe de leur autonomie décisionnelle » [367].

417. Au moment même de l'acte I, il était considéré qu'une « véritable » ou une « vraie décentralisation » passait par un pouvoir fiscal local : « Le développement nécessaire sur la faiblesse financière causée aux communes et aux départements par la structure actuelle de la fiscalité locale ne fera pas l'objet de ce débat, je n'y insiste donc pas. Mais nous avons tous présent à l'esprit que la véritable décentralisation, la véritable réalisation de l'autonomie des communes ne sera atteinte que lorsque ce problème sera réglé, car on ne peut pas faire vivre durablement des collectivités autonomes sur des ressources qui leur sont principalement transférées de l'extérieur » [368].

418. Les expressions sont innombrables des associations d'élus exigeant l'inscription de l'autonomie fiscale dans la Constitution, car selon elles, « il n'y a pas de décentralisation s'il n'y a pas de préservation de l'autonomie fiscale » [369].

419. Ces revendications sont encore aujourd'hui portées à l'Assemblée nationale. Dans la perspective d'une nouvelle révision constitutionnelle, deux missions flash ont été annoncées le mercredi 7 février 2018 dont l'une porte sur l'autonomie financière des collectivités territoriales. Le rapport, publié le 9 mai de la même année, estime nécessaire de « consacrer dans la Constitution, aux côtés de l'autonomie financière, l'autonomie fiscale, soit de l'ensemble des collectivités territoriales, soit, à tout le moins, du bloc communal » [370].

420. Il semble se dégager deux arguments au service de cette thèse. Un pouvoir fiscal est supposé assurer un lien vertueux entre élus et contribuables (a) et signifierait également un pouvoir sur les dépenses (b).

367. Sylvie SCHMITT, « Droit constitutionnel comparé. Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière des collectivités territoriales françaises et des régions italiennes », *Revue française de droit constitutionnel* 2006, volume 67, n° 3, p. 651.

368. Propos du député Alain Richard, Assemblée nationale, discussion du projet de loi *Droits et libertés des communes, des départements et des régions*, séance du 27 juillet 1981, JO n°14 du 28 juillet 1981, p. 309)

369. Émilie BUONO, « Les inquiétudes financières au cœur de la résolution des maires », *La Gazette des communes* 22 nov. 2018, [En ligne] (visité le 09/10/2021).

370. Jean-René CAZENEUVE et al., *Autonomie financière des collectivités territoriales, Mission flash sur la réforme des institutions*, n° 912, Assemblée nationale, mai 2018, p. 68.

a. Un pouvoir fiscal supposé assurer un lien vertueux entre élus et contribuables

421. Il convient au préalable de mentionner que certaines ressources fiscales peuvent offrir un lien réel entre des dépenses propres et l'usager (ou l'usager potentiel). Ce sera par exemple le cas avec la TEOM [371]. En dehors de ces cas, l'affirmation selon laquelle il existerait un lien entre impôts locaux et contribuables paraît discutable.

422. Dans un avis adopté le 13 juin 2001, le Conseil économique et social s'étonne que « certains [veulent] réduire l'autonomie financière locale à l'autonomie de dépense » alors que pour lui, « l'autonomie fiscale est un élément essentiel de l'autonomie locale ». Le Conseil affirme que cette autonomie fiscale « constitue un fondement de la démocratie locale. Le lien fiscal est un facteur de responsabilisation des acteurs du développement local en permettant une confrontation directe entre les besoins et les contraintes de moyens ». Un autre argument est avancé, il sera étudié plus bas, l'autonomie fiscale serait « aussi un instrument d'autonomie des choix locaux permettant de choisir le niveau souhaité pour les services et les initiatives de développement jugées opportunes » [372].

423. Dans plusieurs travaux parlementaires portant sur la libre administration des collectivités territoriales, on retrouve cette idée qu'un lien fiscal est nécessaire entre le contribuable local et les politiques publiques à l'initiative des collectivités territoriales : « l'autonomie locale ne peut se limiter à la liberté de la dépense. Elle est également subordonnée à la faculté pour les collectivités territoriales de moduler l'évolution de leurs ressources par le vote des impôts locaux, dans les conditions prévues par la loi. Une telle faculté est source de responsabilisation pour les élus locaux. Elle maintient un lien étroit entre ces derniers et les citoyens également contribuables » [373].

424. Une partie de la doctrine défend également les vertus de ce lien fiscal et l'étroit rapport qu'il entretiendrait avec la libre administration des collectivités territoriales. Par exemple, Christophe Mondou a pu soutenir qu' « en définitive, les enjeux relatifs à la définition des ressources propres et notamment fiscales des collectivités territoriales portent aussi sur la nature du contribuable en jeu. Or, la réforme [de 2003-2004] ne fait que confirmer la substitution du contribuable national au contribuable local ou du moins de

371. Il sera proposé de conserver ce lien, voir par exemple au sujet de la TEOM les paragraphes 1836 à 1839 pages 577–578.
372. Jean-Pierre BRUNEL, *op. cit.*, p. 3.
373. Patrice GÉLARD, *op. cit.*, p. 31.

la dilution du lien entre les collectivités et les assujettis aux impôts concernés » [374]. Si l'auteur note pourtant que cette substitution « existe à l'étranger sans que l'idée d'une libre administration des collectivités territoriales soit remise en cause » il prétend toutefois, sans le justifier, qu' « en France, le lien entre la collectivité et ses principaux contributeurs était relativement fort ». Pour lui, « il y a un risque de déresponsabilisation des élus locaux à l'égard des politiques fiscales mises en œuvre » [375].

425. Dans le même sens, il est avancé que l'autonomie fiscale serait le « gage d'une gestion locale citoyenne et responsable [et que la] substitution progressive et renforcée des concours financiers de l'État aux impôts prélevés par les collectivités locales [conduit à un] affaiblissement du lien entre [élus locaux] et le contribuable local » [376].

426. Jean-Éric Schoettl, défendant l'existence d'impôts locaux, n'hésite pas à affirmer que « la coïncidence entre électeurs locaux, usagers des services publics locaux et contribuables locaux, sur un territoire donné, est la pierre angulaire de la démocratie locale. C'est son triangle magique. Elle garantit, par la responsabilisation mutuelle des trois catégories d'acteurs, la bonne régulation de la gouvernance locale : si la population estime que les services qui lui sont fournis sont insuffisants au regard des impôts qu'elle paie, elle sanctionnera les responsables locaux aux élections. Elle pourra aussi élire une équipe qui, fût-ce au prix d'un effort fiscal supplémentaire, mettra en place des équipements auxquels aspire la majorité des habitants » [377].

427. Pour Romaric Nazon, « Le pouvoir fiscal peut être pensé comme un principe fondamental de la démocratie représentative locale. Il est un critère au moment des élections pour que la population puisse juger de la gestion d'une collectivité par l'équipe gouvernante d'élus et un élément qui garantit le consentement à l'impôt par une relation directe entre les citoyens-contribuables et leurs représentants élus. Le pouvoir fiscal aurait la vertu de responsabiliser les élus dans la gestion d'une collectivité ». L'auteur rappelle que « la mission flash consacrée à l'autonomie financière des collectivités territoriales confiée aux députés Charles de Courson et Christophe Jerretie à l'Assemblée nationale formule des

374. Christophe MONDOU, « L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en "trompe-l'oeil" », *R.F.D.A.* 2005, p. 419.

375. *Ibid.*

376. Paul HERNU, « L'autonomie fiscale gage d'une gestion locale citoyenne et responsable », *op. cit.*

377. Jean-Éric SCHOETTL, « Questions sur l'autonomie financière des collectivités territoriales : revendication politique ou principe constitutionnel ? », *LPA* juill. 2018, n° 144, p. 3.

propositions pour protéger l'autonomie fiscale locale » [378].

428. Dans un article revenant sur la suppression de la taxe d'habitation, Marc et Olivier Wolf expliquent qu'avec cette décision, « le Président de la République a pu donner le sentiment de faire vivre ses derniers moments au régime de libre administration tel qu'il avait été sacralisé par les actes I et II de la décentralisation » [379].

429. À de nombreuses reprises dans le passé et encore régulièrement aujourd'hui, les associations d'élus invoquent l'importance de ce lien fiscal pour fonder leur opposition à la disparition de leur pouvoir de modulation sur les taux d'imposition. Parmi les derniers exemples, cette déclaration de l'AMF qui « demande que la loi de finances pour 2021 prévoit [...] la préservation du lien fiscal entre la collectivité, les entreprises et les habitants » [380].

430. Le raisonnement de ceux qui essentialisent ce lien fiscal, supposé responsabiliser les élus locaux, présente toutefois un défaut majeur qui s'explique lui aussi par la confusion entre pouvoir d'agir et liberté d'agir. Pour que ce lien présente les vertus qu'on lui attribue, il faudrait que le produit découlant de ce pouvoir soit tout entier consacré à des dépenses qui relèvent de la libre administration, c'est-à-dire des dépenses propres. À défaut, il faudrait au moins que l'électeur puisse déterminer quelle proportion de sa contribution sert à prendre en charge les dépenses librement décidées par ses élus. Or, les impôts locaux peuvent parfaitement servir à financer des dépenses imposées [381]. Par ailleurs, l'état du droit ne permet pas d'envisager leur sanctuarisation au bénéficie des seules dépenses propres des collectivités [382]. Enfin, l'absence de définition et de comptabilisation des dépenses imposées et des dépenses propres, prive l'habitant-électeur de faire un lien entre le montant des impôts locaux qu'il acquitte et les dépenses librement choisies par les élus de sa collectivité. Ainsi, un propriétaire ne peut pas savoir quelle est la part de sa taxe foncière qui va à des dépenses choisies par ses élus et celle qui finance des dépenses commandées par l'État.

378. Romaric NAZON, « L'indissociabilité du pouvoir fiscal local et des impôts à base foncière », *Gestion & Finances Publiques* 27 oct. 2021, n° 5, p. 54.

379. Marc WOLF et Olivier WOLF, « La suppression de la TH : point d'arrivée ou nouveau départ de la décentralisation ? », *Gestion & Finances Publiques* 2020, volume 2, n° 2, p. 85.

380. Communiqué de presse de l'AMF, 2 septembre 2020, « Plan de relance : donner aux communes et intercommunalités les moyens de jouer pleinement leur rôle ».

381. C'est par exemple le cas des DMTO en partie matériellement dédiés par les départements aux dépenses de RSA, voir les paragraphes 550 à 556 pages 180–182.

382. Voir les développements sur la règle de non-affectation des ressources aux dépenses : notamment les paragraphes 557 à 599 pages 182–196.

431. Les difficultés à établir cette relation ne sont pas ignorées. Par exemple, dans un rapport de Martin Malvy et Alain Lambert de 2014, les auteurs notent qu' « il est donc difficile pour le contribuable local, particulier ou entreprise, de mettre en regard sa contribution fiscale et les services publics mis en œuvre par la commune, le département et la région. Il lui est également difficile d'analyser la politique fiscale de chacune des collectivité » [383]. Pour autant, les manières d'envisager la solution ne répondent pas au problème ci-dessus soulevé. La préconisation du rapport mentionné se borne en effet à « prévoir dans les futures applications informatiques relatives à la dématérialisation des impôts locaux la possibilité d'une visualisation des différents impôts prélevés par une collectivité sur un même contribuable » [384].

432. Est-ce que, vraiment, cette absence de lien fiscal est de nature à remettre en cause la libre administration des entités infra-étatiques ? L'argument semble en tout cas bien fragile et il pose la question du juste périmètre de la solidarité fiscale dans un État unitaire. Ne faudrait-il pas plutôt considérer que le lien entre l'électeur et ses élus doit davantage s'apprécier au regard des services rendus, et donc de l'adéquation entre les dépenses publiques locales engagées et les besoins de la population du territoire ? Autrement dit, n'est-ce pas plutôt au travers de la liberté d'agir sur les dépenses que ce lien prend toute sa consistance, bien plus qu'au travers d'une liberté d'agir sur les recettes ? Certains répondront que ces deux aspects sont liés, ce qui est pourtant inexact, comme cela sera démontré.

b. Une maîtrise des recettes signifierait une liberté quant aux dépenses

433. L'argument le plus important au soutien de la thèse selon laquelle pouvoir fiscal et libre administration sont intimement liées reste bien l'idée qu'un pouvoir fiscal conséquent permettrait aux élus locaux d'être en mesure de définir leur niveau de ressources et donc d'être plus libres de leurs dépenses.

434. Cela a été mentionné, Michel Bouvier est un ardent défenseur de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales (même si cela n'a pas toujours été le cas [385]). Pour

383. Martin MALVY et Alain LAMBERT, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, avr. 2014, [En ligne], p. 43.

384. *Ibid.*, p. 43.

385. L'auteur avait pu soutenir qu'« eu égard de même à l'équilibre des pouvoirs au plan interne, on peut également se demander s'il est judicieux de conférer un pouvoir fiscal étendu aux collectivités locales sachant que tout pouvoir fiscal concurrent à celui de l'État peut être susceptible le cas échéant de provoquer l'éclatement de ce dernier en de multiples féodalités », Michel BOUVIER, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, 5ème éd., LGDJ, 2003, p. 33.

l'auteur, « l'autonomie [des collectivités territoriales] est largement liée à la plus ou moins grande liberté de décision qui leur est attribuée en matière fiscale » [386]. Dans un éditorial à la Revue Française de finances publiques intitulé « S*écuriser l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : un enjeu politique majeur* » [387], l'auteur écrivait :

> « Que l'on ait affaire à une personne physique ou à une institution, il est banal de relever qu'il n'est pas de réelle liberté sans moyens pour l'exercer, et bien entendu sans moyens financiers. En ce qui concerne les collectivités territoriales, on est ainsi conduit à s'interroger sur les conditions d'exercice de leur libre administration qui fait l'objet d'un principe constitutionnel, et tout particulièrement sur ce que signifie leur autonomie financière également garantie par la Constitution. Elle peut se limiter à une simple autonomie de gestion des fonds mis à leur disposition. Dans ce cas, l'allocation de sommes globales sous la forme de dotations ou bien encore la possibilité d'emprunter librement auprès des banques est suffisante. Mais les collectivités territoriales demeurent alors dépendantes et de l'un et des autres. Elles ne décident ni du montant de la dotation ni des conditions d'emprunt. Elles n'ont pas de ressources propres dont elles peuvent faire évoluer librement le produit. Or, pour une institution politique telle qu'une commune, un département ou une région, le pouvoir d'agir librement repose essentiellement sur la détention d'un pouvoir fiscal. En effet, il n'est pas, d'une manière générale, de pouvoir politique autonome sans pouvoir fiscal. »

435. Les membres de la doctrine sont nombreux à partager ce point de vue. Ils sont convaincus que « la liberté des collectivités territoriales est largement dépendante de la détention d'un pouvoir fiscal autonome ; la simple gestion de moyens financiers d'origine extérieure n'est pas suffisante » [388]. Ou, encore autrement exprimé : « il ne peut y avoir de véritable autonomie financière sans réelle autonomie fiscale et la liberté d'administration des collectivités locales ne peut être complètement assurée sans sa présence effective » [389].

436. L'idée affirmée et qui est d'ailleurs également le *leitmotiv* des élus locaux est donc que si les collectivités peuvent maîtriser leurs ressources alors elles peuvent agir plus libre-

386. *Idem*, « L'autonomie financière locale à travers les crises », *op. cit.*
387. *Idem*, « Sécuriser l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : un enjeu politique majeur », *op. cit.*
388. Hubert ALCARAZ, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 », *op. cit.*
389. Paul HERNU, « Une décentralisation territoriale inaboutie à approfondir », fr, *Gestion & Finances Publiques* 2018, volume 1, p. 19.

ment, c'est-à-dire choisir leurs dépenses propres. *A contrario*, ils avancent que « moins [les élus ont] d'autonomie fiscale et moins [ils ont] d'autonomie politique » [390].

437. Affirmer que l'autonomie fiscale assure un lien entre politiques publiques locales et contribuable local, soutenir que cette autonomie permet par ailleurs de décider de ses propres dépenses, c'est considérer que les ressources dont elles sont tirées sont irréfraguablement présumées à l'entière disposition des collectivités territoriales.

438. Comment ce lien fiscal pourrait-il être efficace si les impôts locaux servent à financer les politiques publiques exclusivement décidées par l'État ? Comment décider de ses propres dépenses si les collectivités sont écrasées par le poids de celles imposées par le législateur ? À supposer qu'il soit possible dans un État unitaire, qui a confié les décisions portant sur les impôts à la représentation nationale, de consacrer constitutionnellement l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, cette thèse selon laquelle elle protégerait alors la libre administration des collectivités territoriales souffre d'une carence fondamentale. Elle fait en effet l'impasse sur l'absence de garantie portant sur la préservation, au profit des dépenses propres, d'une part des ressources découlant de l'autonomie fiscale revendiquée. Tout s'oppose d'ailleurs à ce que les collectivités puissent sanctuariser les ressources propres pour financer leurs dépenses choisies.

§ 2. Un critère transformé en mètre étalon de l'autonomie financière des collectivités territoriales

439. Le pouvoir de révision a décidé en 2003 de faire des ressources propres des collectivités territoriales l'alpha et l'oméga de leur autonomie financière. Ainsi, l'alinéa 3 de l'article 72-2 dont les auteurs ont bien souligné qu'il était « le cœur » [391] de cette autonomie financière (A) prévoit que « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ». La loi organique précise quant à elle que « la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 ». L'atteinte ou non à l'autonomie financière est avant tout définie par le respect ou non de ce ratio, objet du contrôle (B).

390. Propos d'un élu, compte-rendu du conseil municipal de Villeneuve d'Ascq, 26 juin 2018.
391. Robert HERTZOG, « La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : précisions et complications », *op. cit.*

A. Des ressources propres au cœur d'un ratio d'autonomie financière

440. La proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières de 2000 [392] a grandement inspiré la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Les recettes fiscales et leur articulation avec les ressources propres y étaient déjà présentes. Les sénateurs proposaient notamment d'insérer dans la Constitution un article ainsi rédigé :

> « La libre administration des collectivités territoriales est garantie par la perception de recettes fiscales dont elles votent les taux dans les conditions prévues par la loi.
>
> Les ressources hors emprunt de chacune des catégories de collectivités territoriales sont constituées pour la moitié au moins de recettes fiscales et autres ressources propres.
>
> Les collectivités territoriales peuvent recevoir le produit des impositions de toute nature.
>
> Toute suppression d'une recette fiscale perçue par les collectivités territoriales donne lieu à l'attribution de recettes fiscales d'un produit équivalent. »

441. Le terme de ressources propres est repris par le Gouvernement dès la première version qu'il propose du projet de loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République :

> « La libre administration des collectivités territoriales est garantie par des ressources dont celles-ci peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.
>
> Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toute nature. La loi peut les autoriser à en fixer le taux et l'assiette, dans les limites qu'elle détermine.
>
> Les recettes fiscales, les autres ressources propres des collectivités et les dotations qu'elles reçoivent d'autres collectivités territoriales représentent une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre. »

442. La mention des dotations reçues d'autres collectivités territoriales a fait rapidement réagir, celles-ci pouvaient instituer selon les parlementaires la tutelle d'une collectivité

392. Christian PONCELET et al., *op. cit.*

sur une autre. Après avoir entendu les sénateurs, le Gouvernement proposera, de lui-même et dès la première lecture, de supprimer cette référence [393].

443. Lors des discussions relatives au projet de loi constitutionnelle, les élus vont surtout réfléchir à un critère pouvant définir les ressources propres. Le pouvoir de révision est plutôt favorable à l'idée de considérer les ressources propres comme celles sur lesquelles les collectivités ont un pouvoir (et notamment fiscal s'agissant des recettes d'origine fiscale). Les débats autour du projet de loi organique relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales vont quant à eux davantage se porter sur une définition opérationnelle des ressources propres. Le législateur organique se montre bien moins enclin à lier ressources propres d'origine fiscale et pouvoir fiscal local. Cette définition accouchera dans la douleur, les confrontations de points de vue entre le Gouvernement et les parlementaires défendant la vision initiale des ressources propres seront nourries.

444. Parce que certaines ressources sont qualifiées de « propres » au prix de tortueux raisonnements, des auteurs et des élus dénonceront à leur sujet des mécanismes artificiels [394]. Il sera observé *a contrario* que d'autres ressources correspondent à « l'idée naturelle de ressources propres » [395]. Il paraît pertinent alors de distinguer les ressources propres « naturelles » (1) des ressources propres « artificielles » (2).

393. Extrait de l'objet de l'amendement 248 présenté par le Gouvernement et voté en première lecture au Sénat le 5 avril 2002 : « Au troisième alinéa, le Gouvernement se rallie à l'idée de ne pas compter les dotations inter-collectivités parmi le ratio des ressources propres ».

394. Par exemple : « Ce fractionnement de la fiscalité nationale ne constitue malheureusement qu'une réponse artificielle à l'exigence de ressources propres », Matthieu CONAN, « L'autonomie financière des collectivités territoriales. Trente ans après la loi de décentralisation du 2 mars 1982, état des lieux », *AJDA* 2012 ; « Néanmoins, cette rédaction [de l'article LO1114-2] pose un double problème. D'une part, elle autorise à tenir pour une ressource propre le produit d'impositions dont la collectivité bénéficiaire n'aurait pas elle-même fixé le taux ou l'assiette, ce qui réduit à néant son pouvoir fiscal. D'autre part, la "localisation" des impôts nationaux transférés, imposée par la loi organique pour que le produit de tels impôts puisse être inclus dans les ressources propres, est le plus souvent artificielle », Loïc HERVÉ, *Avis présenté au nom de la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2018. Tome XII Relation avec les collectivités territoriales*, n° 114, Sénat, nov. 2017, p. 51.

395. « Une autre option aurait consisté à définir les ressources propres comme celles (et seulement celles) dont les collectivités territoriales peuvent fixer elles-mêmes le montant. Une telle définition excluait ceux des impôts, même affectés aux collectivités territoriales, dont celles-ci ne déterminent ni l'assiette ni le taux », *Commentaire de la décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004*, *op. cit.*

1. Les ressources propres naturelles

445. Il avait logiquement été décidé d'exclure de la notion de ressources propres les emprunts qui sont des ressources provisoires. Les ressources propres des collectivités territoriales qu'il est possible de qualifier de naturelles sont de deux ordres. D'une part, le produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif (a). D'autre part, les redevances pour services rendus, les produits du domaine, les participations d'urbanisme, les produits financiers et enfin les dons et legs (b).

a. Le produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif

446. La notion d'impositions de toutes natures apparaît dans le texte constitutionnel dès 1958 à l'article 34 : « La loi fixe les règles concernant [...] l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ».

447. Cette notion a donné lieu à une littérature doctrinale relativement abondante. Des auteurs ont pu se demander si elle n'était pas dépassée [396]. Pour certains, elle renvoyait peut-être à une catégorie sans critère [397]. Il faudra retenir ici qu'« il est possible de considérer qu'une imposition de toutes natures est définie essentiellement à partir de son absence de contrepartie à une prestation de service public ou à l'utilisation d'un ouvrage (redevances pour services rendus) ou à l'ouverture de droits à la protection sociale (cotisations sociales) ainsi que de son caractère obligatoire » [398]. Le juge a cherché à étendre cette catégorie pour protéger les prérogatives du législateur en matière de fiscalité et limiter dans ce domaine les incursions du pouvoir réglementaire.

448. Le plus important ici concerne l'autorisation donnée par la loi aux collectivités d'intervenir sur des règles ayant une conséquence sur le produit de ces impositions. C'est précisément cette formulation qui renvoie au pouvoir fiscal des collectivités territoriales (dont il faut répéter qu'il n'est ni général ni absolu ni protégé par la Constitution [399]). Cette catégorie de ressources figure à l'article 72-2 de la Constitution (contrairement à la catégorie des impositions de toutes natures dont la loi détermine, par collectivité, le taux ou

396. Jacques BUISSON, « Les impositions de toutes natures : une notion dépassée ? », *LPA* mai 1992, n° 54, p. 21.
397. Jean-Pierre CAMBY, « Les impositions de toutes natures : une catégorie sans critère ? », *AJDA* 1991, p. 339.
398. Patrick GAÏA et al., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 19ème éd., Grands arrêts, Dalloz, 2018, 1026 p., p. 323.
399. Voir les paragraphes 381 à 393 pages 126–129.

une part locale d'assiette, catégorie qui elle n'est mentionnée que dans la loi organique), ce qui démontre l'attachement du constituant de 2003 pour les recettes fiscales sur lesquelles les collectivités ont un certain pouvoir.

449. Ces ressources sont parfois qualifiées de « ressources propres au sens strict » ou constituant le « premier cercle des ressources fiscales propres » [400]. Grâce à la possibilité pour les collectivités de modifier l'assiette, le taux ou le tarif, cette catégorie de ressources propres est celle qui est la plus prisée par les élus locaux et celles qui ont le plus souffert de l'action du législateur organique et du Conseil constitutionnel.

b. Les redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs

450. Au sujet de ces ressources, la mission flash précitée [401] explique qu'elles ont un caractère « évidemment propre ». Si elles ne figurent que dans la loi organique, il ne faisait pas beaucoup de doute que lorsque l'article 72-2 de la Constitution évoque « les autres ressources propres » ce sont ces ressources en particulier qui étaient visées.

451. Robert Hertzog a pu souligner au sujet des services rendus qu' « ils manquent d'une définition simple » mais il partage avec d'autres auteurs l'idée que concernant les redevances qui en découlent, « l'essentiel est constitué des prix des services industriels et commerciaux » [402]. L'auteur remarque également que ces redevances « se trouvent dans les syndicats » [403], exclus du périmètre de la loi organique, comme indiqué ci-dessus.

452. Les produits du domaine sont les recettes tirées de son exploitation. Robert Hertzog se demandait si cela signifiait qu'il fallait « laisser de côté celles provenant des ventes de biens domaniaux ? ». L'auteur sans le savoir à ce moment-là, soulevait un point plus intéressant qu'il n'y paraît. Puisque les ressources dont il parle ne sont pas explicitement mentionnées au titre des ressources propres, elles ne doivent pas, en principe, être prises en compte dans le calcul.

453. Lors des discussions parlementaires sur le projet de la loi organique, les produits du domaine n'englobaient pas autre chose que ceux qui « correspondent à l'exploitation

400. Jean-René CAZENEUVE et al., *op. cit.*, p. 61.
401. Voir le paragraphe 427 page 139.
402. Robert HERTZOG, « La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : précisions et complications », *op. cit.*
403. *Ibid.*

des propriétés de la collectivité, par exemple, les recettes correspondant aux concessions de service public ou à l'occupation du domaine public, ou encore les recettes tirées de l'exploitation forestière »[404]. Le produit de la cession des immobilisations n'y figure pas. En revanche, il apparaît dans les tableaux de simulation (communiqués par les services de l'État aux élus) joints aux divers rapports[405]. En tout état de cause, le produit de ces cessions d'immobilisation ne figurant pas explicitement dans la loi organique, il ne semble pas que le pouvoir réglementaire puisse les y intégrer. C'est pourtant bien ce qu'il fera. Les sommes seront prises en compte par l'État dans le calcul du ratio. Dans le premier rapport du Gouvernement au Parlement (et dans les suivants), une mention est ajoutée à la définition donnée par le législateur organique du produit du domaine : « Font également partie de cette catégorie les produits résultant de la cession d'immobilisations ».

454. Les participations d'urbanismes « constituent des recettes de la section d'investissement. Elles représentent la contribution des bénéficiaires d'autorisations de construire aux dépenses d'équipements publics sans pour autant avoir la nature d'une redevance. Elles figurent à l'article L332-9 du code de l'urbanisme qui prévoit que dans les secteurs de la commune où un programme d'aménagement d'ensemble a été approuvé, il peut être mis à la charge des constructeurs tout ou partie du coût des équipements publics réalisés pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions. Les autres participations sont énoncées à l'article L332-6-1 du même code. Il s'agit notamment de la participation au financement des voies nouvelles et réseaux et de la participation pour raccordement à l'égout ».

455. Les produits financiers sont constitués du produit des participations financières (intérêts provenant de participations dans les SEM), du produit des autres immobilisations financières (produits provenant de placements : actions, obligations). Figurent également dans cette catégorie, les remboursements de prêts, d'avances ou de créances sur d'autres collectivités.

456. Les dons et legs sont des libéralités qui peuvent être assorties de conditions, ce qui implique que la collectivité statue sur leur acceptation. Ces recettes sont inscrites en section d'investissement. Robert Hertzog se demandait, toujours en 2004, si les dons

404. Définition figurant dans le rapport Michel MERCIER, *Avis présenté au nom de la commission des finances sur le projet de Loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (Première lecture)*, n° 325 (2003-2004), Sénat, mai 2004.
405. En annexe du rapport *Ibid.*

incluaient certains fonds de concours [406]. Ce n'est pas le cas. Les fonds de concours sont même neutralisés au moment du calcul du taux d'autonomie financière.

2. Les ressources propres artificielles

457. Il n'est pas dans l'intérêt des collectivités que la catégorie des ressources propres soit trop extensible. C'était sans compter sur les artifices du législateur organique (a) et du Conseil constitutionnel (b) pour faire rentrer, au prix de surprenantes contorsions, plusieurs ressources dans cette catégorie.

a. Les artifices du législateur organique

458. L'article 72-2 de la Constitution adopté, il restait au législateur organique à définir la mise en œuvre de la règle selon laquelle les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. Il n'était pas évident à ce moment-là que le constituant ait entendu lui confier le soin de définir les « ressources propres ». Les discussions qui ont accompagné l'examen du projet de loi constitutionnelle avaient permis de dégager un critère pouvant aider le cas échéant le juge constitutionnel. Le constituant entendait en effet limiter la notion de ressources propres aux ressources sur lesquelles les collectivités ont un pouvoir de décision. En cela, le constituant associait cette notion à une définition stricte (i), le législateur organique décidera de retenir une conception large de ces ressources (ii).

i. Des ressources propres définies strictement par le constituant

459. Au cours des débats sur le projet de loi constitutionnelle, les parlementaires partageaient à peu près la même idée de ce qu'étaient des ressources propres ou, à tout le moins, ce qu'elles n'étaient pas. Dans son rapport sur cette loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée, le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, Pascal Clément, définissait les ressources propres comme « les ressources libres d'emploi, définitivement acquises et dont l'initiative quant au principe et au montant relève d'une décision de la collectivité territoriale » [407]. Dans son avis, rendu le même jour, Pierre

406. Robert HERTZOG, « La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : précisions et complications », *op. cit.*

407. Pascal CLÉMENT, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République (Première lecture) Partie 2*, n° 376, Assemblée nationale, nov. 2002, p. 13.

Méhaignerie au nom de la commission des finances indique « de manière synthétique, les ressources propres paraissent devoir se limiter à celles dont les collectivités disposent d'une certaine maîtrise [...] en tout état de cause, les ressources propres ne semblent pas pouvoir comprendre les dotations, subventions et compensations budgétaires de l'État, dont le montant échappe totalement aux collectivités prises individuellement » [408]. Dans l'esprit de nombreux parlementaires, quelle que soit leur sensibilité politique, il n'y a pas de ressources propres sans que la collectivité soit associée d'une manière ou d'une autre aux règles permettant de définir le produit perçu.

460. Néanmoins, la combinaison du deuxième et du troisième alinéa de l'article 72-2 (selon lequel « [Les collectivités territoriales] peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources » laisse de la place à l'interprétation.

461. Une lecture favorable aux collectivités considère que la catégorie des impositions de toutes natures de l'alinéa 2 n'est pas entièrement composée de ressources qualifiées de propres. Seules seraient des ressources propres les recettes fiscales et autres ressources de l'alinéa 3. Cette interprétation signifierait que du point de vue des impositions de toutes natures, seules les ressources fiscales (obtenues grâce à un pouvoir fiscal local) sont des ressources propres. Cette lecture semble la plus conforme au critère préalablement rappelé et dont la définition avait occupé le constituant de 2003. Toutefois, cela réduisait considérablement les ressources que l'on pouvait qualifier de propres, et quel que soit le seuil qui serait par la suite retenu, le ratio allait afficher un taux d'autonomie financière relativement faible. C'est pourquoi le Gouvernement ne pouvait se satisfaire d'une telle approche des ressources propres, il tiendra sa revanche avec le projet de loi organique.

ii. Le législateur organique décidera de retenir une conception large de ces ressources

462. Dans sa version initiale, le projet de loi organique déposé le 22 octobre 2003 à l'Assemblée nationale, la distinction constitutionnelle entre les impositions de toutes natures sur lesquelles les collectivités ont un pouvoir fiscal et les autres a disparu, toutes ces

408. Pierre MÉHAIGNERIE, *Avis présenté au nom de la commission des finances sur le projet de Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République (Première lecture)*, n° 377, Assemblée nationale, nov. 2002, p. 42.

impositions sont des ressources propres. L'alinéa en question est donc ainsi rédigé : « Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales, autres que le produit des impositions de toutes natures, sont constituées des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs » [409].

463. Le Gouvernement s'appuiera sur plusieurs députés de la majorité pour défendre cette nouvelle conception des ressources propres. Dans son rapport fait au nom de la commission des lois, Guy Geoffroy explique qu' « il n'est pas possible de définir les ressources propres des collectivités comme les seules sur lesquelles les collectivités ont un pouvoir de fixation des taux : une telle interprétation méconnaîtrait la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, qui précise que la loi peut, et non doit, autoriser les collectivités locales à fixer l'assiette et le taux des impositions de toutes natures dans les conditions qu'elle détermine » [410]. L'insistance que met le rapporteur à justifier cette lecture de l'article 72-2 semble quelque peu trahir ses incertitudes. Dans un nouveau rapport, cette fois-ci présenté en deuxième lecture, il explique : « En outre, en indiquant, au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution que "les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources", le constituant invite à interpréter comme étant des ressources propres des collectivités toutes les recettes fiscales, sans exclusive. Si tel n'avait pas été le cas, la Constitution aurait comporté une réserve explicite sur ce point. Dès lors, c'est sans aucun état d'âme, ni aucune "crainte", contrairement à ce que certains de nos collègues sénateurs ont affirmé, que votre rapporteur a assumé une interprétation des dispositions constitutionnelles raisonnable et conforme à la lettre et l'esprit du texte permettant d'inclure, parmi les ressources propres des collectivités territoriales, les ressources provenant du produit d'impositions partagées sans que les collectivités territoriales aient une maîtrise du taux de ces impositions » [411].

464. Il y a bien eu en première lecture une confrontation de points de vue à l'Assemblée nationale entre les députés qui voulaient ne voir dans les impositions de toutes

409. *Projet de Loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, *op. cit.*

410. Guy GEOFFROY, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de Loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (Première lecture)*, *op. cit.*, p. 25.

411. Guy GEOFFROY, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de Loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (Deuxième lecture)*, n° 1674, Assemblée nationale, juin 2004, p. 5.

natures susceptibles d'être qualifiées de propres, que celles sur lesquelles les collectivités avaient un pouvoir de modulation et les députés qui acceptaient une conception plus large. C'est la position de ces derniers qui a triomphé, à la satisfaction du gouvernement. Un amendement proposant d'interpréter précisément sur ce point la révision constitutionnelle sera même adopté. Dans le texte transmis au Sénat, l'alinéa modifié est à ce moment-là ainsi rédigé : « Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales, autres que le produit des impositions de toutes natures que ces collectivités territoriales reçoivent en application du deuxième alinéa de cet article, sont constituées des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs » [412].

465. La partie n'était toutefois pas terminée. Il était envisageable que le Sénat qui, dès la proposition de loi constitutionnelle de 2000 [413], portait les revendications des élus locaux en matière d'autonomie fiscale, allait se montrer pugnace. En première lecture, les commissions des lois et des finances, dont il faut utilement rappeler que la majorité de ses membres sont de la même sensibilité politique que ceux du gouvernement, proposeront deux amendements identiques [414] considérant que les ressources propres « sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif ». Ainsi, le Sénat rétablissait une définition favorable aux collectivités territoriales et conforme à l'idée de « ressources propres naturelles ».

466. Cette formulation ne pouvait pas satisfaire le Gouvernement qui trouve à la Chambre haute, des alliés. Toujours en première lecture, mais cette fois-ci en séance publique, le 2 juin 2004, un sous-amendement est déposé par deux sénateurs, Yves Fréville et Roland du Luart. Ce sous-amendement ajoute : « ou dont elle détermine, par collectivité, la localisation de l'assiette ou du taux » [415]. L'amendement aboutissait à la formulation suivante de l'alinéa concerné : « Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine

412. Projet de loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (modifié par l'Assemblée nationale à l'issue de la première lecture), 18 mai 2004, n° 300.

413. Christian PONCELET et al., *op. cit.*

414. L'amendement n°7 est présenté par M. HOEFFEL, au nom de la commission des lois. L'amendement n°16 est présenté par M. MERCIER, au nom de la commission des finances.

415. Sénat, séance publique du 2 juin 2004, discussion en première lecture du projet de loi organique relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, amendement 37 rect. bis déposé par Frévile et du Luart, http://www.senat.fr/amendements/2003-2004/314/Amdt_37.html

par collectivité, la localisation de l'assiette ou du taux, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ».

467. L'objet du sous-amendement justifie ainsi la modification : « Il appartient au législateur organique de définir, parmi les impositions de toutes natures partagées entre l'État et les collectivités, les règles qui assurent leur caractère propre. Ou bien la loi localise l'assiette de l'impôt par collectivité. Chacune est alors assurée de bénéficier du dynamisme de l'assiette propre à son territoire. Ou bien, lorsque la localisation de l'assiette est techniquement impossible, la loi détermine le taux spécifique auquel sera versé à la collectivité le montant de l'impôt partagé »[416]. Voilà comment l'auteur principal du sous-amendement rectifié, Yves Fréville, le défend en séance publique :

> « Je ne suis pas juriste, mais je sais par expérience qu'il existe dans les ressources des collectivités locales tout un *continuum* entre, à une extrémité, la dotation d'État pure et, à l'autre extrémité, l'impôt local pur dont les collectivités locales contrôlent et l'assiette et le taux.
>
> Tout le problème est de savoir où placer la frontière entre l'une et l'autre, où établir la séparation entre les impositions de toutes natures qui peuvent être considérées comme des ressources fiscales propres et celles qui sont des dotations. Telle est la question posée, et je comprends très bien la solution proposée par nos deux commissions consistant à dire que le cœur de l'autonomie financière est constitué par les impôts dont on contrôle et le taux et l'assiette, c'est-à-dire le produit.
>
> Je me suis procuré le rapport sur les prélèvements obligatoires qui est mis à notre disposition depuis cette année afin de vérifier si cette définition concordait avec le sens commun. Effectivement, elle concordait partiellement, et je suis heureux de constater que, au moins sur ce point, le droit et le bon sens ne sont pas en opposition concernant ce que nous appelons les contributions directes locales, qui représentent 50 milliards à 55 milliards d'euros.
>
> Mais là où j'ai ressenti une gêne par rapport à la position prise par nos commissions, c'est quand je me suis aperçu que des impôts, tels que les droits de mutation à titre onéreux, les DMTO, c'est-à-dire la principale recette propre des départements, étaient des impositions à taux fixe et étaient écartés de la définition, puisque désormais le taux est non plus variable, mais fixe à 3,60 %.

416. *Ibid.*

Quand j'ai constaté qu'un impôt comme le versement transport de la région parisienne dont l'État fixe le taux - taux qui est variable selon le département - ne serait plus considéré comme une ressource propre, j'ai pensé qu'il y avait tout de même une contradiction entre la position dure de juriste, que je comprends parfaitement, et ce que les élus locaux appellent "ressources propres".

Je crois donc qu'il nous faut, en complément de la définition proposée à juste titre par la commission des lois et approuvée par la commission des finances, pouvoir classer ce qui manifestement représente d'autres ressources propres dans les impositions de toutes natures qui font partie de la catégorie "ressources propres".

Ce critère consiste à dire que, lorsqu'il y a un élément de localisation fort qui permet par collectivité de rattacher un impôt à une collectivité, soit parce qu'on en localise le taux - et je prends là encore l'exemple du versement transport de la région parisienne dont les taux sont variables département par département - , soit parce qu'on en localise l'assiette - je cite à nouveau les droits de mutation à titre onéreux - , nous sommes manifestement là en présence de ressources qui doivent être considérées comme propres et qui sont des impositions de toutes natures. Cela permet d'établir une frontière claire avec les dotations.

Hier, il a été question à plusieurs reprises de la situation de la dotation globale de fonctionnement d'après 1979 qui était définie comme une part d'un impôt d'État, à savoir 16,5 % du produit net de la TVA.

Or, selon moi, il ne s'agit pas d'une imposition de toutes natures pouvant être classée dans les ressources propres parce que cette enveloppe globale, une fois déterminée, était non pas répartie par collectivité, mais accordée globalement à l'ensemble des collectivités. La loi ne déterminait pas - je rependrai ce terme dans mon amendement - la part de chaque département ou de chaque commune. En outre, la loi ne fixait ni le taux ni l'assiette pour chaque collectivité, mais définissait un mécanisme de péréquation de telle sorte que cette part d'imposition de toutes natures n'était manifestement pas une ressource propre pour les collectivités locales, mais était tout simplement une dotation.

En conclusion, il me semble que l'on pourrait élargir aux impôts localisés la définition tout à fait pertinente que proposent nos deux commissions. »

468. Impuissant, le président de séance, par ailleurs président du Sénat, comprend sans doute à ce moment-là que la partie est perdue. Christian Poncelet qui était, il faut le

rappeler, co-auteur de la proposition de loi de 2000[417]. Il était donc très favorable à une interprétation stricte des ressources propres. Il décide de laisser la présidence de la séance. L'usage parlementaire veut que le président ne prenne pas part aux débats et il est fort à parier qu'il entendait, en quittant symboliquement sa place, manifester son mécontentement. Il est remplacé par Jean-Claude Gaudin qui, à la lecture des travaux parlementaires de l'époque, ne paraît pas faire montre d'un grand intérêt pour les finances publiques et donc se trouve sans doute moins peiné par l'évolution des discussions.

469. Il sera réclamé en vain que ce sous-amendement rectifié soit renvoyé devant la commission des lois et celle des finances. Sur les travées de l'opposition, des sénateurs dénoncent un bricolage, ils se plaignent de l'heure tardive et protestent contre la dénaturation de ce que devraient être des recettes fiscales propres, c'est-à-dire des recettes dont les collectivités ont la maîtrise. Malgré la gêne certaine d'une partie des sénateurs de la majorité, l'insistance de Jean-François Copé, ministre délégué, présent tout au long de ces débats pour défendre la réorientation voulue par le gouvernement, ce sous-amendement sera adopté.

470. La quatrième modification viendra de la commission des lois de l'Assemblée nationale en deuxième lecture. D'une part, la partie de la phrase « la localisation de l'assiette ou du taux » est remplacée par « le taux ou une part locale d'assiette » pour une meilleure compréhension. D'autre part, la commission des lois à l'initiative du rapporteur Geoffroy entend offrir encore plus de souplesse à l'État en ajoutant après « par collectivité » la précision « ou par catégorie de collectivités ». Son amendement visait « à élargir le champ des ressources propres à celles dont le taux ou la part locale d'assiette serait fixée dans la loi par catégorie de collectivités, et non plus collectivité par collectivité. Il s'agit ainsi de classer parmi les ressources propres le produit d'impositions dont le taux serait fixé par la loi en fonction de la catégorie de collectivités, et non plus collectivité par collectivité, entendu au sens unitaire. Le lien de proximité voulu par les sénateurs entre l'imposition et la collectivité se trouve certes quelque peu distendu, mais cette rédaction permet de rester dans l'épure constitutionnelle qui, il faut le rappeler, ne prévoit aucune exclusive en matière de ressources propres. En outre, un tel amendement résout la question de l'application du dispositif aux communes, une déclinaison dans la loi d'un taux pour 36 000 communes paraissant de fait irréaliste ». Cette modification ne sera toutefois pas retenue dans le texte transmis au Sénat pour une deuxième lecture.

417. Christian PONCELET et al., *op. cit.*

471. La chambre haute se ralliera à cette dernière version de l'alinéa sur les ressources propres : « Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ».

472. En conclusion, le Sénat, très attaché au départ à une définition stricte des ressources propres depuis la proposition loi de 2000 qui énonçait que « la libre administration des collectivités territoriales est garantie par la perception de recettes fiscales dont elles votent les taux dans les conditions prévues par la loi » [418], finira par voter cette nouvelle conception beaucoup plus large des ressources propres. La partie était de toute façon difficile pour le Sénat, l'Assemblée nationale, bien plus sensible aux arguments du gouvernement, ayant toujours le dernier mot.

473. Deux catégories de ressources propres artificielles sont donc issues de la loi organique. La première correspond aux impositions dont la loi fixe un taux par collectivité. Ces ressources sont aussi désignées « impôts partagés ». Il s'agit plus particulièrement de la part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) attribuée aux départements et aux régions et de la part de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) bénéficiant aux départements. La seconde catégorie de ressources propres artificielles renvoie aux impositions dont la loi détermine les modalités de localisation de l'assiette de l'impôt. Il en est ainsi de la « redevance des mines, dont la part locale d'assiette est la quantité de substances minérales extraites ou livrées sur le territoire de la commune ou du département. Il en est de même de l'imposition forfaitaire sur les pylônes électriques dont le tarif par pylône est fixé par arrêté » [419].

b. Les artifices du Conseil constitutionnel

474. Après la loi organique, de très nombreuses ressources pouvaient être qualifiées de « propres ». Il était difficile d'imaginer ce qu'il était encore possible d'inclure dans cette catégorie. Le Conseil constitutionnel allait toutefois, soit confirmer l'élargissement quand il pouvait demeurer un doute, soit élargir de sa propre initiative la catégorie de ressources

418. *Ibid.*

419. *Rapport du Gouvernement au Parlement pris en application de l'article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 et relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Gouvernement, 2015, p. 4.

propres. D'une part, il qualifiera de ressources propres certaines compensations versées aux collectivités par l'État quand celui-ci décide d'allègements fiscaux affectant les ressources locales. D'autre part, il rangera dans cette catégorie la fiscalité péréquatrice.

475. Concernant les allègements fiscaux, il faut distinguer les dégrèvements des exonérations. Les compensations des dégrèvements décidés par l'État sont assimilées à des ressources propres car contrairement aux compensations versées en cas d'exonérations, les dégrèvement « n'amputent, ni les effets bases, ni les effets taux, du moins passés » [420].

476. Ainsi, « les dégrèvements et les admissions en non-valeur sont des prises en charge par l'État de tout ou partie de la contribution due par les contribuables aux collectivités locales. Cette opération se déroule entre l'État et les contribuables au moment de l'établissement des avis d'imposition ou du recouvrement. Elle n'implique aucunement les collectivités : l'État prend intégralement à sa charge via le programme 201 "Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux" le coût des dégrèvements et le montant des impayés et verse le produit correspondant aux collectivités » [421].

477. Il faut ajouter que « le dégrèvement peut avoir pour origine une décision législative (en faveur d'une catégorie de contribuables ou d'un type de biens immeubles) ou constituer une mesure de correction technique de l'impôt. Il intervient après le calcul de l'impôt, et conduit à réduire en tout ou partie le montant dû par le contribuable inscrit au rôle. Les sommes équivalentes aux dégrèvements et admissions en non-valeur (contribuables non solvables, contribuables disparus, etc.) sont donc incluses dans les produits de taxes votés par les collectivités lors de l'établissement de leur budget. L'État verse aux collectivités l'intégralité du produit émis en application des taux votés. Il finance donc de fait la différence, résultant des dégrèvements et admissions en non-valeur, entre le produit émis par les collectivités et le produit qu'il perçoit effectivement » [422].

478. Pour leur part, « les compensations d'exonérations sont des allocations annuelles versées par l'État aux collectivités locales pour compenser les pertes de recettes fiscales résultant des exonérations et allègements de bases décidés par voie législative. Les exonérations peuvent être décidées soit par l'État, soit par les collectivités locales (communes, EPCI, départements et régions). À la différence des dégrèvements, elles exonèrent son béné-

420. Alain GUENGANT, « La Constitution peut-elle garantir l'autonomie financiere des collectivites territoriales ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* 2004, n° 5, p. 464, p. 665.

421. *Annexe à la loi de finances pour 2020. Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, Gouvernement, 2019, [En ligne], p. 61.

422. *Ibid.*, p. 61.

ficiaire de l'impôt concerné en n'inscrivant pas au rôle le montant équivalent à l'allègement consenti » [423].

479. Ainsi, « lorsque les exonérations ou abattements sont soumis à délibération des collectivités, ils ne sont pas compensés par l'État mais sont à la charge des collectivités concernées. À l'inverse, lorsque les exonérations s'imposent aux collectivités, l'État les compense en fonction de règles de calcul propres à chaque compensation et définies par la loi » [424].

Pour conclure, « le mécanisme de compensation dépend de décisions nationales : chaque collectivité ne dispose plus d'un pouvoir direct sur l'évolution de cette recette dans son budget. Cette recette a donc perdu toute nature fiscale pour la collectivité (en particulier, les variations de taux décidées par les collectivités ne sont plus prises en charge par l'État), mais son montant reste lié au montant des ressources fiscales que percevait la collectivité avant l'exonération » [425].

480. Une partie des parlementaires, à l'occasion des débats sur le projet de loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, avaient noté « que les sommes versées par l'État aux collectivités territoriales au titre des dégrèvements d'impôts locaux seraient considérées comme des ressources propres contrairement aux compensations d'exonérations fiscales » [426].

481. Toutefois, d'autres dénonçaient cet amalgame. Il a pu être avancé que la distinction entre dégrèvements et dotations n'était pas toujours évidente. Si les dotations compensant les exonérations sont considérées comme des « subventions explicites » les compensations accordées en cas de dégrèvements ont pu être qualifiées de « subventions implicites » [427]. Des parlementaires, toujours à l'occasion de l'examen du projet de loi organique, ont considéré que les dégrèvements ne pouvaient pas constituer des ressources propres avec quelques arguments sérieux :

> « Votre définition des ressources propres conduit à une impasse. Mieux vaudrait y renoncer et trouver d'autres formules, plus respectueuses des collectivités

423. *Ibid.*, p. 61.
424. *Ibid.*, p. 61.
425. *Ibid.*, p. 61.
426. Daniel HOEFFEL, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de Loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (Première lecture)*, n° 324, Sénat, mai 2004, p. 43.
427. Yves FRÉVILLE, *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances sur les dégrèvements d'impôts locaux*, Sénat, nov. 2003.

locales.

Un autre inconvénient du texte tient au fait qu'il va rendre impossible toute réforme de la fiscalité locale, en particulier de la taxe d'habitation.

Aujourd'hui, en effet, près de la moitié des contribuables, soit douze millions de Français, ne paient pas de taxe d'habitation, ou bénéficient d'un plafonnement à 4,3 % de leurs revenus. Dans les deux cas, cela est lié au niveau de revenus des intéressés, et ne dépend nullement de décisions prises par les collectivités locales, qui n'ont aucune marge de manœuvre en matière d'assiette ou de taux d'imposition. La compensation par l'État de cette perte de recettes est improprement désignée comme un dégrèvement, alors qu'il s'agit plutôt, comme l'observe M. Fréville, d'une subvention implicite. C'est, d'ailleurs, le même phénomène que celui évoqué par M. Migaud à propos de la taxe professionnelle.

Pour la moitié des contribuables, la taxe d'habitation est donc devenue un impôt national, fixé selon des critères de revenus et redistribué aux collectivités sous forme de subventions implicites, dénommées "dégrèvements" ou "compensations", qui représentent tout de même un montant de 3,5 milliards d'euros ! La distribution de ces sommes est riche de surprises. Ainsi, à Saint-Quentin, dans mon département, 20 % des contribuables seulement paient une taxe d'habitation normale, ce qui signifie que 80 % d'entre eux sont exonérés ou bénéficient du plafonnement. Il est clair que les ressources accordées à la collectivité sont sans rapport avec la situation locale.

Estimer que les dégrèvements font partie des ressources propres de la collectivité interdit de corriger les injustices liées à la distribution de la taxe d'habitation sans porter atteinte à l'autonomie des collectivités locales. Ces dégrèvements ne sont pas faits pour les contribuables incapables de payer ; il s'agit de subventions qui procèdent de décisions législatives de l'État, comme cela est le cas pour la taxe professionnelle, plafonnée en fonction de la valeur ajoutée

Puisque la décision en la matière échappe entièrement aux collectivités locales, considérer ces subventions comme des ressources propres empêchera toute réforme de la fiscalité locale. L'État, loin de dégager des moyens supplémentaires pour mettre en œuvre cette réforme, préférera distribuer les sommes disponibles. M. Méhaignerie le sait bien, qui s'est souvent élevé contre le fait que certaines collectivités touchent au titre du dégrèvement des sommes très supérieures à ce que perçoivent certaines autres, sans aucun lien avec la politique fiscale de la

> collectivité. Vous devez donc revoir cette notion dans votre texte, si vous voulez être en mesure d'aborder ultérieurement la réforme fiscale [428]. »

482. Il faut ajouter qu'auparavant, le constituant de 2003 estimait que la loi constitutionnelle permettrait « de mettre fin au mouvement de fond, constaté depuis plusieurs années [...] de substitution de compensations budgétaires et de dégrèvements à un rétrécissement des recettes fiscales réellement perçues, progressif mais régulier et à sens unique » [429].

483. Il n'était donc pas totalement exclu que le Conseil constitutionnel refuse de voir dans les compensations des dégrèvements des ressources propres. Tel ne fut pas le cas. Dans sa décision du 29 décembre 2004 [430], il a confirmé que la prise en charge par l'État d'un dégrèvement (en l'espèce, il s'agissait des compensations du dégrèvement de la taxe professionnelle) assurait « la neutralité des nouvelles mesures sur le montant des recettes fiscales des collectivités territoriales comme sur la part de leurs ressources propres dans l'ensemble, de leurs ressources ». Plus récemment, il a conclu dans le même sens au sujet du nouveau dégrèvement de taxe d'habitation : « En premier lieu, le dégrèvement contesté est entièrement pris en charge par l'État sur la base des taux globaux de taxe d'habitation appliqués en 2017. En outre, il n'affecte pas l'assiette de cette taxe et ne remet pas en cause son caractère local. Enfin, les communes demeurent libres de fixer un taux de taxe d'habitation différent, auquel les bénéficiaires du dégrèvement contesté seront d'ailleurs assujettis, pour la part supérieure au taux appliqué en 2017. Ainsi, et en dépit de l'ampleur du dégrèvement, la taxe d'habitation continue de constituer une ressource propre des communes au sens de l'article 72-2 de la Constitution ».

484. La doctrine a pu observer que « toute suppression pure et simple de la taxe d'habitation, remplacée par une dotation d'État, aurait été contraire à la Constitution, car elle aurait eu pour effet de ramener la part des ressources propres des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en dessous du seuil fixé par le législateur en 2004 (CGCT, art. LO 1114-3). Le dégrèvement voté par le législateur, qui ne supprime pas la taxe d'habitation, permet de conserver à cet impôt son caractère de ressource propre au sens de l'article 72-2 de la Constitution, précisé par l'article LO 1114-2

428. Sénat, Compte rendu intégral des débats, deuxième séance du jeudi 13 mai 2004, partie des débats restituée : Michel MERCIER, *Avis présenté au nom de la commission des finances sur le projet de Loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (Première lecture)*, *op. cit.*, pages non numérotées.

429. Pierre MÉHAIGNERIE, *op. cit.*, p. 40.

430. Cons. Const., *Loi de finances pour 2005*, 29 déc. 2004, 2004-511 DC.

du code général des collectivités territoriales »[431].

485. Concernant la fiscalité péréquatrice, le Conseil constitutionnel a fait cette fois-ci œuvre créatrice. À la fin des années 2000 et au début des années 2010, le législateur s'attache à développer la péréquation horizontale et crée notamment un fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (FPCVAE), au bénéfice des départements et des régions et un fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements (FPDMTO). Selon des modalités différentes et qui évolueront dans le temps, les collectivités les plus riches étaient prélevées au profit des plus pauvres.

486. La loi de finances pour 2010[432] instituant le FPCVAE est déférée au Conseil constitutionnel par des députés et des sénateurs, elle donnera lieu à la décision du 29 décembre 2009[433] déjà mentionnée. Il est notamment reproché à ce mécanisme de péréquation de porter atteinte à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Le législateur avait prévu d'alimenter ce fonds par deux prélèvements. L'un est uniforme, il s'applique à chaque collectivité, à hauteur de 25 % du produit de CVAE (prélèvement sur stock). L'autre est uniquement du les collectivités les plus riches, et consistant à prélever la moitié de l'excédent de croissance annuelle, par rapport à la croissance moyenne, du produit de CVAE (prélèvement sur flux). Les collectivités bénéficiant de la redistribution voyaient le montant de celle-ci calculée en fonction des critères liés à leur population respective et d'autre part pour les régions, à leur effectif de lycéens et stagiaires de la formation professionnelle et leur superficie ; pour les départements au nombre de bénéficiaires des minima sociaux et de l'allocation personnalisée d'autonomie et à la longueur de la voirie départementale.

487. L'un des arguments des requérants retient l'attention. La part redistribuée de CVAE ne peut pas être considérée comme une ressource propre car elle est, selon les critères posés, sans lien avec l'impôt. Toujours selon les requérants, cette part redistribuée ne constitue « nullement [une] fraction locale de taux ou de tarif, non plus qu'une fraction locale d'assiette. Les collectivités locales bénéficieront d'une quote-part d'un produit total collecté, dont le montant n'a rien de local »[434].

431. Xavier CABANNES, « L'autonomie financière des collectivités territoriales après les récentes lois financières. Une adolescence difficile ou déjà une vieille lune ? », *op. cit.*
432. Loi de finances pour 2010, 30 déc. 2009, n° 2009-1673.
433. *Loi de finances pour 2010*, *op. cit.*
434. Décision n°2009-599 DC du 29 décembre 2009, Saisine par 60 députés, https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/decision-n-2009-599-dc-du-29-decembre-2009-saisine-par-60-deputes

488. L'enjeu de la qualification est de taille car si jamais le juge considère qu'effectivement, cette part n'est pas une ressource propre, les ratios d'autonomie financière en seront alors sensiblement affectés, ce qui pourrait avoir des conséquences sur le respect du seuil constitutionnel [435]. Néanmoins, le Conseil constitutionnel n'entendra pas ces arguments et au moyen d'un « raisonnement quelque peu artificiel » [436] va considérer cette fiscalité péréquatrice comme une ressource propre. D'abord, il constate que les ressources provenant de CVAE « sont déterminées à partir d'une part locale d'assiette » il en conclut légitimement « qu'elles constituent une ressource propre de ces collectivités ». Ensuite, et c'est ici que réside l'artifice, il estime que dans la mesure où les ressources qui alimentent le fonds sont des ressources propres, alors elles le demeurent, vis-à-vis des collectivités bénéficiaires, lorsqu'elles sont ensuite redistribuées. La Haute Juridiction reçoit alors l'argument avancé par Gouvernement dans ses observations : « Le fait qu'une fraction de ces sommes soit ensuite prélevée au profit d'un fonds n'est pas de nature à changer leur qualification, dès lors que celles-ci se trouvent réaffectées par le fonds au sein de la même catégorie de collectivités » [437].

489. Trois ans plus tard, les juges de la rue Montpensier ont été saisis par le Conseil d'État de deux questions prioritaires de constitutionnalité déposées à un mois d'intervalle [438] émanant de deux départements contributeurs nets au FPDMTO. Plusieurs questions étaient posées et le Conseil constitutionnel y répondra en joignant les QPC dans sa décision du 29 juin 2012 [439]. Une question similaire à celle précédemment évoquée au sujet FPCVAE lui sera posée. Comme dans la décision de 2009, il qualifiera de ressources propres, les sommes perçus au titre du FPDMTO. Cependant, cette fois-ci, il décidera de créer directement une nouvelle catégorie de ressources propres : « les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif ou qu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, *mais encore lorsqu'elle procède à une*

435. Ce que le Gouvernement relativise : « Le gouvernement souhaite, en tout état de cause, faire valoir qu'à supposer même que ce quart de ressources ne soit pas regardé comme une ressource propre, le ratio minimal de ressources fixé à l'article LO1411-3 du CGCT se trouverait respecté en application de la loi déférée » Observations du Gouvernement *Loi de finances pour 2010*, *op. cit.*

436. Antoinette HASTINGS-MARCHADIER, « La péréquation financière horizontale et la Constitution », *op. cit.*

437. Observations du gouvernement, *Loi de finances pour 2010*, *op. cit.*

438. Décision n°356633 du 4 avril 2012 décision n°358261 du 21 mai 2012

439. Cons. Const., *Départements de la Seine-Saint-Denis et du Var [Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements]*, 29 juin 2012, 2012-255/265 QPC.

répartition de ces recettes fiscales au sein d'une catégorie de collectivités territoriales ». Antoinette Hastings-Marchadier a pu écrire que « la formulation de principe énoncée pour la première fois dans la décision du 29 juin 2012 est certainement contestable en tant que création prétorienne, mais également plus simple et moins artificielle en définitive [que le raisonnement tenu dans sa décision du 29 décembre 2009] ». L'auteure ajoutera à juste titre que « l'interprétation donnée par le Conseil constitutionnel [...] conforte la fiction d'une autonomie financière locale fortement protégée par la Constitution » [440].

B. Le contrôle de l'autonomie financière fondé sur l'observation du taux de ressources propres

490. Avec cette nouvelle conception, il suffit donc que le volume des ressources propres dans les ressources globales soit supérieur ou égal au seuil fixé par la loi organique de 2003 pour que l'autonomie financière soit préservée. Ainsi, le contrôle porte sur le respect de ce seuil (1). Chaque année, ce taux est supposé être calculé par les services de l'État et doit en principe figurer dans un rapport remis au Parlement. Ce rapport est supposé permettre le contrôle du Parlement et du juge (2).

1. Le respect du seuil fixé par la loi organique

491. Le constituant et le législateur organique ont tenu à ce que le cœur de l'autonomie financière repose sur l'existence de ressources propres. Le ratio qui établit la part de ressources propres dans les ressources totales a fait l'objet de nombreuses discussions. Cette part doit être déterminante selon la Constitution (a) et elle a été déterminée par la loi organique (b).

a. Une part déterminante de ressources propres selon la Constitution

492. La proposition, plusieurs fois mentionnée, de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales adoptée par le Sénat le 26 octobre 2000 [441] proposait l'ajout d'un article 72-1 dans la Constitution dont l'alinéa 2 était rédigé en ces termes : « Les ressources fiscales représentent la part prépondérante des ressources des col-

440. Antoinette HASTINGS-MARCHADIER, « La péréquation financière horizontale et la Constitution », *op. cit.*
441. Christian PONCELET et al., *op. cit.*

lectivités territoriales ». Dans une proposition de loi constitutionnelle déposée au Sénat [442] concomittament au projet de loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, son principal auteur, Christian Poncelet envisageait également l'ajout d'un article 72-1 et notamment cet alinéa : « ces recettes fiscales représentent, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la moitié au moins de leurs recettes de fonctionnement ». Le projet de loi constitutionnelle [443] fait référence, non plus aux seules recettes fiscales, mais ajoute également les « autres ressources propres », il opte par ailleurs pour le terme « part déterminante » : « Les recettes fiscales, les autres ressources propres des collectivités et les dotations qu'elles reçoivent d'autres collectivités territoriales représentent une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ».

493. Trois sujets concernant cette part de ressources propres animeront les débats. La question de sa qualification (les discussions ont surtout porté sur les termes « prépondérante » et « déterminante » mais il a pu aussi être proposé les mots « essentielle » « fondamentale » ou encore « massive » d'abord, son évaluation chiffrée ensuite et son champ d'application (les catégories de collectivités) enfin.

494. Dans le texte initial du projet de loi constitutionnelle [444], il n'est pas fait mention d'un seuil chiffré, ce qui ne manque pas de faire réagir, dès les discussions en commissions au Sénat. Le 17 octobre 2002, Philippe Leroy, président du conseil général de la Moselle et vice-président de l'Association des départements de France, auditionné par la commission des lois du Sénat, en première lecture, tenait à souligner l'attachement des départements à certains principes et notamment à « l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales, qui implique d'être très vigilant sur la part de la fiscalité locale et des ressources propres dans les ressources des collectivités. À cet égard, la proposition de loi constitutionnelle déposée au Sénat [445], qui prévoit que les recettes fiscales propres des collectivités territoriales doivent représenter "la moitié au moins" de l'ensemble de leurs ressources paraît préférable au texte du projet de loi constitutionnelle qui n'évoque qu'une part "déterminante" de ces ressources » [446].

442. Proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales, 6 nov. 2002, n° 402 (2001-2002).
443. Projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, 16 oct. 2002.
444. *Ibid.*
445. Christian PONCELET, *Proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales*, *op. cit.*
446. Audition au Sénat, le 17 octobre 2002, compte-rendu : René GARREC, *op. cit.*, p. 216.

495. Le même jour, il sera rejoint par Pierre Mauroy, auditionné en tant que président de la Commission pour l'avenir de la décentralisation. Celui-ci se demandait ce que pouvait représenter une part déterminante des ressources des collectivités territoriales et regrettait l'imprécision de cette expression [447]. À l'occasion d'une des auditions suivantes, celle d'André Roux, le sénateur Jean-Pierre Sueur s'est interrogé sur la portée juridique d'une telle expression, celui-ci a été « frappé par la dérive sémantique et l'ambiguïté des dispositions du projet de loi constitutionnelle et s'est interrogé sur la portée juridique de quelques expressions du texte, comme [celle] de "part déterminante" des ressources des collectivités territoriales » [448].

496. Néanmoins, à l'issue de la commission, la modification essentielle consistera à revenir à la notion de « part prépondérante » inspirée de la proposition de loi constitutionnelle de 2000 [449]. Il est ainsi proposé la rédaction suivante : « Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part prépondérante de l'ensemble de leurs ressources » [450]. Si « prépondérante » s'est substituée à « déterminante » il n'est toujours pas question à ce stade d'indiquer de seuil chiffré.

497. Quelques jours plus tard, le 5 novembre 2002, en séance publique, toujours au Sénat, l'opposition essaiera de pousser la majorité dans ses retranchements et proposera, pour la forme, un sous-amendement consistant à chiffrer à « la moitié au moins » la part prépondérante à laquelle elle était attachée. Ce sous-amendement 257 était ainsi défendu, non sans une certaine causticité, par Jean-Pierre Sueur : « Si l'on indique "prépondérante", il est logique d'en conclure que cela correspond à plus de la moitié des ressources. Alors, écrivons-le ! Nous avions déposé ce sous-amendement pour voir si M. le rapporteur l'accepterait en séance publique. En effet, si nous comprenons bien le sens de l'adjectif "prépondérant", il n'y a aucune difficulté à l'adopter. Simplement, si on l'adopte, il est tout à fait clair qu'on ne pourra pas faire le budget de l'année prochaine ni celui de l'année suivante, parce que, vous le savez bien, la part des recettes fiscales et autres ressources des régions ne représente que 30 %. Aussi, pour arriver à la moitié, elles rencontreront quelques difficultés. Notre rapporteur en aurait donc été réduit à expliquer douloureuse-

447. Le compte-rendu indique que Pierre Mauroy « s'est demandé ce que pouvait représenter une part déterminante des ressources des collectivités territoriales, regrettant l'imprécision de cette expression », audition au Sénat, le 17 octobre 2002, *Ibid.*, p. 227.
448. *Ibid.*, p. 235.
449. Christian PONCELET et al., *op. cit.*
450. René GARREC, *op. cit.*, p. 177.

ment que c'était prépondérant, mais que ce n'était quand même pas supérieur à la moitié, qu'il s'agissait d'un nouveau concept, entre le "déterminant" et le "prépondérant" tel que nous le comprenons habituellement ! Pour faire face à cette difficulté, le gouvernement s'est opportunément porté au secours de tout le monde et a proposé de réintroduire la qualification "déterminante" »[451].

498. Lors de cette discussion en séance publique, le Gouvernement représenté par le Garde des sceaux explique son opposition à la notion de part prépondérante : « je veux revenir sur le refus du gouvernement de faire référence à la part prépondérante [...] retenir cette idée de part prépondérante aurait eu pour effet de placer immédiatement le droit positif en rupture avec la norme constitutionnelle. À l'évidence, cela aurait été une erreur compte tenu de la volonté commune, me semble-t-il, du gouvernement et de la majorité d'aller vers une nouvelle étape de décentralisation ». Le Gouvernement proposera alors un amendement[452] pour revenir à la formulation initiale. Les membres de la majorité se rallieront finalement à lui. Il faut relever que l'opposition, en la personne de Michel Charasse, a proposé un sous-amendement (249 rectifié) à l'amendement du Gouvernement faisant référence à un seuil pouvant être chiffré. Il était ainsi proposé d'ajouter après « Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources » les termes « qui ne peut être inférieure à son montant effectif constaté au 1er janvier 2003 et qui évolue au moins comme l'inflation »[453]. À la demande du gouvernement, ce sous-amendement sera néanmoins rejeté par la majorité. Finalement, sur l'aspect qui présente ici un intérêt, le texte transmis à l'Assemblée nationale, ne diffère pas du projet de loi initial.

499. L'Assemblée nationale ne reviendra pas sur l'expression « part déterminante » et ne cherchera pas non plus à indiquer un seuil chiffré car « la Constitution ne peut, par elle-même, tout définir »[454]. La deuxième lecture au Sénat n'ajoutera rien à ce qui a jusqu'ici été soulevé, les parlementaires se donnant rendez-vous au moment de la discussion d'un projet de loi organique.

451. Sénat, compte-rendu intégral des débats, 5 novembre 2002, https://www.senat.fr/seances/s200211/s20021105/sc20021105031.html
452. *Ibid.*
453. *Ibid.*
454. Pierre MÉHAIGNERIE, *op. cit.*, p. 24.

b. Une part déterminée de ressources propres par la loi organique

500. Le projet de loi organique initial prévoyait au sujet de la part déterminante que « pour chaque catégorie [de collectivités], la part des ressources propres est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées. Elle ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 » [455]. La première condition se référant aux compétences confiées va être censurée par le Conseil constitutionnel [456]. La référence à 2003, suggérée à l'occasion de la révision constitutionnelle, est justifiée dans l'exposé des motifs du projet gouvernemental comme l'année de la réforme de la taxe professionnelle. Le rapporteur de la commission des lois à l'Assemblée nationale précisera en première lecture que « l'année 2003 correspond à l'achèvement de la réforme de la taxe professionnelle initiée en 1999. C'est donc sur la base de ratios stabilisés que repose la loi organique » [457]. L'opposition proposera en vain la référence à l'année 2002 [458].

501. En première lecture, le Sénat, très attaché à une conception stricte des ressources propres [459], a modifié l'alinéa concernant leur part déterminante. Dans son rapport fait au nom de la commission des lois, Daniel Hoeffel entendait « fixer à 33 % le seuil plancher en dessous duquel la part des ressources propres [460] dans l'ensemble des ressources de chaque catégorie de collectivités ne pourra descendre ». Il explique qu' « en contrepartie d'une définition plus exigeante des ressources propres des collectivités territoriales, [la] commission [...] soumet un amendement ayant pour objet de prévoir que leur part dans l'ensemble des ressources des différentes catégories de collectivités ne pourra descendre en

455. *Projet de Loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, *op. cit.*

456. Voir le paragraphe 311 page 104.

457. Guy GEOFFROY, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de Loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (Première lecture)*, *op. cit.*, p. 43.

458. « La Commission a ensuite examiné un amendement de M. René DOSIÈRE, proposant de substituer, au titre de la période de référence prévue par l'article 3, l'année 2002 à l'année 2003. Le rapporteur a observé que cette suggestion constituait une forme d'aveu de ce que la suppression de la part salariale de la taxe d'habitation s'était traduite par une dégradation de l'indépendance financière des collectivités territoriales. M. Jacques FLOCH a rappelé que l'objectif initial de cette réforme de la fiscalité locale consistait à préserver les emplois, et qu'il convenait donc de s'en féliciter. Le rapporteur a indiqué que son avis défavorable à l'amendement n'était pas lié à cette réforme, mais à la définition du cadre constitutionnel dans lequel s'inscrit l'examen du projet de loi organique. La Commission a rejeté cet amendement[...] », *Ibid.*, p. 43.

459. Voir le paragraphe 471 page 155.

460. Entendu ici au sens sens de ressources « modulables » par les collectivités territoriales.

dessous de 33 % ». Le rapporteur ajoute qu' « il n'y a pas de raison véritable de retenir, comme le prévoit le projet de loi organique, un taux minimum d'autonomie financière différent selon les catégories de collectivités territoriales. Pourquoi les régions et les départements bénéficieraient-ils d'une protection moindre que les communes ? » [461]. Le Gouvernement obtiendra de la majorité du Sénat la suppression à cette référence car « car elle revient à faire avaliser l'idée que seuls les impôts dont les collectivités fixent le taux sont des ressources propres » [462], conception qu'il rejetait.

502. À l'issue de la deuxième lecture au Sénat, l'alinéa concernant la part déterminante tel que rédigé par le Gouvernement sera restauré. En tout état de cause, les débats sur la qualification de cette part devenaient inutiles avec la conception très large des ressources propres. Il importe de rappeler une nouvelle fois qu'il sera néanmoins amputé par le Conseil constitutionnel de la référence aux compétences confiées.

2. Un rapport supposé permettre le contrôle du Parlement et du juge

503. Le contrôle du ratio d'autonomie financière est fondé sur un rapport annuel (a) que doit remettre le Gouvernement au Parlement. Celui-ci renferme notamment le taux constaté pour chacune des catégories ainsi que le mode et la décomposition de son calcul (b).

a. Un rapport fondant le contrôle du ratio d'autonomie

504. Dès son projet de loi organique, le Gouvernement entendait rendre compte au Parlement de l'évolution des ratios d'autonomie financière des collectivités territoriales. Il fut alors mentionné que « Le gouvernement transmet au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1er septembre de la deuxième année qui suit, un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités, la part des ressources propres ». Les parlementaires ont souligné l'importance de ce rapport qui « constitue en effet le préalable indispensable au respect par les pouvoirs publics de la règle prévue au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. En conséquence, sa fiabilité doit être totale » [463]. Deux sujets ont fait

461. Daniel HOEFFEL, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de Loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (Première lecture)*, *op. cit.*, p. 27.

462. Jean-François COPÉ, ministre délégué, séance du 1er juin 2004, compte rendu intégral des débats

463. Guy GEOFFROY, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de Loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (Première lecture)*, *op. cit.*, p. 44.

l'objet de débats. La question du délai de deux ans d'une part et le contenu même du rapport d'autre part.

505. Concernant le premier point, en première lecture à l'Assemblée nationale, le rapporteur de la commission des lois indiquait : « Un tel délai de deux ans peut apparaître long ; il se justifie pourtant en termes de comptabilité publique, puisque les derniers comptes administratifs relatifs aux budgets locaux d'une année n ne sont adoptés au plus tard que le 30 juin de l'année *n+1* ». À l'initiative du Sénat, ce délai va toutefois être raccourci de quatre mois, la remise du rapport étant alors exigée au 1er juin de l'année *n+2*. Les sénateurs ont justement fait remarquer que précisément, « les comptes administratifs des collectivités territoriales d'une année donnée [étant] votés au plus tard le 30 juin de l'année suivante [le Gouvernement disposait] donc d'un délai raisonnable pour collecter et traiter les informations » [464].

b. Un rapport contenant le mode et la décomposition du taux d'autonomie financière des catégories de collectivités

506. Sur le contenu du rapport, les parlementaires ont exprimé le souhait qu'il « [explicite] dans les moindres détails la méthodologie permettant de distinguer les ressources propres des collectivités territoriales de leurs autres ressources et retracer étape par étape le cheminement du calcul conduisant aux ratios mesurant leur autonomie financière » [465].

507. Certains élus souhaitaient des données complémentaires comme les chiffres révélant les « écarts à la moyenne du niveau des ressources propres entre collectivités, ainsi que des mesures envisagées pour les réduire » [466]. Les amendements en ce sens ont été rejetés au motif que « ces précisions ne pouvaient pas figurer dans la loi organique » mais il a été souligné que « les pouvoirs publics auront en effet besoin de disposer de statistiques précises en la matière » [467] et de réclamer le détail de « trois éléments : le numérateur, le dénominateur et le rapport entre les deux notions » [468]. La qualité des données communiquées était importante pour le législateur organique car avec des informations

464. Daniel HOEFFEL, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de Loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (Première lecture)*, *op. cit.*, p. 29.
465. Guy GEOFFROY, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de Loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (Première lecture)*, *op. cit.*, p. 44.
466. *Ibid.*, p. 44.
467. Gilles CARREZ, *op. cit.*, p. 47.
468. *Ibid.*, p. 47.

parcellaires, « la portée de la révision constitutionnelle et de la présente loi organique serait singulièrement affaiblie »[469]. À l'initiative du Sénat[470] et avec un avis favorable du gouvernement, l'alinéa concernant le rapport annuel sera modifié en ce sens. Avec l'amendement portant sur le délai et un amendement rédactionnel, le texte est alors ainsi rédigé : « Le gouvernement transmet au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1er juin de la deuxième année qui suit, un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution ». Il ne fera pas l'objet de modification en seconde lecture, et c'est donc cette version qui sera adoptée définitivement. Ce rapport pourtant si essentiel, ne sera plus produit par le gouvernement pendant plusieurs années[471].

Section II Un critère pourtant inutile à mesurer l'autonomie financière des collectivités territoriales

508. Pour que les ressources propres soient le critère déterminant permettant d'évaluer le degré d'autonomie financière des collectivités territoriales, il serait nécessaire qu'elles puissent être dédiées aux dépenses qui sont le siège de la libre administration des collectivités territoriales, c'est-à-dire les dépenses strictement décidées par elles.

509. Pourtant, une telle relation entre ressources propres et dépenses propres n'existe pas. Le volume des dépenses propres est présumé à tort comme équivalent à celui des ressources propres (§1). En l'état actuel du droit, il est juridiquement impossible de réserver les ressources propres aux dépenses propres (§2).

469. Daniel HOEFFEL, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de Loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (Première lecture)*, *op. cit.*, p. 54.

470. Cette modification est le fruit de deux amendements identiques des commissions des lois et des finances

471. Ce rapport n'est ni communiqué ni communicable, voir les paragraphes 1076 à 1087 pages 341–344.

§ 1. Le volume des dépenses propres présumé à tort équivalent à celui des ressources propres

510. Cette idée, non expressément formulée, selon laquelle des ressources propres devraient financer des dépenses propres est parfaitement compréhensible même si elle n'est pas toujours totalement assumée (A). Néanmoins, une telle présomption est erronée (B).

A. Une présomption pas toujours assumée mais compréhensible

511. Il importe de rappeler que la réforme de 2003-2004, et avant elle la proposition de loi constitutionnelle de 2000 [472], partaient du constat que les élus n'avaient plus de marges de manœuvre pour agir au-delà de ce que leur imposait l'État. Quand a été instaurée la notion de ressources propres, les élus locaux pouvaient légitimement s'attendre à retrouver un pouvoir sur leurs dépenses. La présomption, presque subconsciente, selon laquelle le volume des dépenses propres doit être équivalent à celui des ressources propres est donc compréhensible (1). Cependant, présumer qu'un pouvoir sur les recettes conduit à exercer un pouvoir sur les dépenses n'est pas toujours bien assumé (2) par des élus qui se défendent d'être dépensiers.

1. Une présomption compréhensible

512. Il a été remarqué plus haut que le pouvoir fiscal local était vu comme un moyen d'agir sur ses dépenses. Il serait absurde de considérer que la réclamation d'un tel pouvoir avait vocation pour les élus à financer des dépenses imposées, cela constituerait un non-sens (a). En réalité, les ressources propres n'ont pas d'autre utilité pour les élus locaux que d'être l'intermédiaire entre pouvoir sur les recettes et pouvoir sur les dépenses (b).

a. La réclamation d'un pouvoir fiscal pour financer des dépenses imposées serait un non-sens

513. Il est légitime pour les élus de vouloir bénéficier d'une somme qui est à leur discrétion dans le budget qu'ils gèrent. Dans la mesure où les dépenses propres sont le siège de la libre administration des collectivités territoriales, elles sont pour les élus l'expression de leur autonomie politique. La doctrine est toutefois très réticente à parler

472. Christian PONCELET et al., *op. cit.*

d'autonomie politique des collectivités territoriales [473] d'une partie de la doctrine, il faudrait préciser « autonomie politique à la française ». Une autonomie certes très encadrée, mais qui reste politique. Dans la mesure où la notion d'autonomie politique est connotée et fait d'abord référence aux entités disposant d'un pouvoir législatif, la doctrine se garde bien d'y recourir dans le cadre des collectivités territoriales françaises de droit de commun. Pourtant, pourquoi des décisions qui fondent un engagement politique, des promesses politiques au cours de campagnes politiques, dont le cadre est défini par un groupe politique puis examiné par un cabinet politique pour faire enfin l'objet d'une délibération votée par une assemblée politique ne pourraient-elles pas relever de l'autonomie politique des élus locaux [474] ?

514. Si les élus sont autant attachés à leurs marges de manœuvre financières, c'est qu'elles conditionnent cette autonomie politique. Ce qui fonde l'engagement politique c'est la possibilité de définir des politiques publiques susceptibles d'améliorer des situations (économiques, sociales, ou autres). Comme Maurice Hauriou l'indiquait, les élections locales sont une école de la liberté [475]. À cette occasion, les candidats conçoivent des projets et présentent des programmes. Au cours des campagnes électorales, ils livrent des propositions qui tiendront compte de leur sensibilité et donc de leur électorat, mais également des besoins locaux. Ce qui distingue un programme d'un autre repose sur l'exploitation que compte faire le candidat, s'il est élu, des marges de manœuvre financières qui seront à sa disposition.

515. Un candidat à une élection départementale ne va pas développer sa communication électorale autour de la promesse d'assurer le paiement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) car même si le financement dépend de la collectivité de laquelle il veut devenir un élu, il n'a aucune influence sur le montant ou sur l'attribution de cette allocation. Les candidats à une mairie, un département ou à une région, vont mettre en avant les choix politiques qui les distingueront de leurs adversaires. Ces dépenses propres, qui révèlent donc des orientations différentes, détermine également le choix de l'électeur. Ces dépenses propres promise sont au cœur de la démocratie locale.

473. « Une collectivité locale est une collectivité qui dispose d'une certaine autonomie. Cette autonomie ne peut être, dans la conception française qui est toujours consacrée par notre Constitution, qu'une autonomie administrative, il ne peut s'agir d'une autonomie politique parce que la France est un État unitaire », Jean-Marie PONTIER, « Contractualisation et libre administration », *op. cit.*

474. L'auteur de ces lignes a pu plaider pour cette autonomie politique dans son mémoire de master, Matthieu ROUVEYRE, *La libre administration :quelle autonomie pour les collectivités territoriales*, Mémoire de Master 2, non publié, Université de Bordeaux Montesquieu, 2016

475. Voir le paragraphe 105 page 45.

516. Il faut ajouter qu'une fois élu, le personnel politique s'attache à montrer, dans les dépenses faites, ce qui relève du choix de ce qui est imposé. La communication institutionnelle des collectivités mentionne très souvent les politiques publiques mises en œuvre par la collectivité. Dans de très nombreux cas, cette communication fait la distinction entre « politiques obligatoires » (entendus au sens de décisions imposées) et « politiques volontaristes ».

517. Lorsqu'ils réclament un pouvoir fiscal plus étendu, les élus locaux ne militent pas pour des ressources qui serviront à financer des dépenses qui leur sont imposées. Cela n'aurait aucun sens. Les ressources propres n'ont pas d'autre utilité pour les élus locaux que d'être l'intermédiaire entre pouvoir sur leurs recettes et pouvoir sur leurs dépenses.

b. Les ressources propres n'ont pas d'autre utilité pour les élus locaux que d'être l'intermédiaire entre pouvoir sur les recettes et pouvoir sur les dépenses

518. Ce sont des raisons légales qui empêchent les collectivités territoriales de réserver leurs ressources propres au financement exclusif de leurs dépenses propres. Néanmoins, avec la réforme de 2003-2004, et cette nouvelle notion de ressources propres, les élus étaient en droit de penser que la situation allait alors évoluer de ce point de vue.

519. En effet, avant la réforme, les élus locaux étaient déjà capables de déterminer le volume de leurs ressources propres. Autrement dit, sauf à ce que la qualification de « propres » de certaines ressources fasse d'elles, avec la réforme de 2003-2004, l'intermédiaire logique entre le pouvoir fiscal réclamé et la liberté de dépenses présumée, elle ne présente que peu d'intérêt du point de vue de la libre administration des collectivités territoriales. Juridiquement, la qualification de « propres » des ressources n'a aucune conséquences sur la liberté de dépenser. Dans l'esprit des élus locaux, mais également du législateur organique, cette présomption (qui n'est jamais, il faut insister, formellement exprimée) selon laquelle les ressources propres permettaient de redonner des marges de manœuvre aux collectivités sur leurs dépenses paraissait tellement évidente qu'ils ne se sont pas donné la peine de la vérifier.

520. Parfois, les élus réclamant des pouvoirs fiscaux plus étendus se défendent vigoureusement de vouloir obtenir des ressources supplémentaires pour dépenser. Ainsi, ces élus ne verraient donc pas de lien entre ressources propres et dépenses propres. En y regardant de près, il s'agit là de positions qui traduisent une difficulté à assumer une telle relation.

2. Une présomption pas toujours assumée

521. Si certains décideurs sont tout à la fois capables d'expliquer vouloir un pouvoir plus étendu sur leurs ressources et nier avec vigueur que c'est pour dépenser davantage (c'est-à-dire dépenser au-delà des dépenses imposées), c'est qu'ils ne veulent pas être réduits à des élus dépensiers (a). Il a pu être soutenu qu'il y aurait un clivage politique entre ceux qui considèrent que le plus important pour les collectivités est le pouvoir qu'elles ont sur leurs dépenses et ceux qui estiment au contraire que le plus important est leur pouvoir sur leurs ressources. Ainsi, ceux qui présument que leur pouvoir fiscal entraîne un pouvoir de dépenser appartiendraient à un camp politique, tandis que ceux qui ne présument pas un tel lien, appartiendraient au camp adverse. En réalité, une telle présomption dépasse le clivage gauche-droite (b).

a. Des responsables politiques qui ne veulent pas être réduits à des élus dépensiers

522. La raison principale pour laquelle les élus locaux réclament davantage de pouvoir fiscal se fonde sur l'idée qu'une maîtrise des recettes qui en découlent leur offrirait une réelle liberté quant à leurs dépenses. Il faut revenir sur la distinction proposée entre pouvoir ou capacité de dépenser et liberté de dépenser. Il est soutenu ici que les collectivités territoriales bénéficient d'un certain pouvoir de dépenser qui leur permet d'engager d'une part, les dépenses qui leur sont imposées (obligation d'agir) et d'autre part, celles auxquelles elles peuvent librement consentir (liberté d'agir).

523. Lorsque les élus locaux veulent davantage de marges de manœuvre fiscales, ils n'entendent pas seulement être capables (juridiquement et matériellement) de dépenser. Ils veulent avant tout bénéficier d'une liberté dans leurs dépenses. Il serait en effet incohérent de voir dans ces revendications d'autonomie fiscale locale la volonté d'obtenir le pouvoir de financer les seules dépenses imposées par l'État. Assez étonnamment, le discours politique de ceux qui défendent l'autonomie fiscale des collectivités territoriales peut parfois masquer le lien pourtant logique entre la réclamation d'un plus grand pouvoir fiscal et la liberté de dépenser supposée en découler.

524. En effet, un certain nombre de ceux, parmi les décideurs politiques, qui défendent avec force une réelle autonomie fiscale au bénéfice des collectivités territoriales, s'en prennent tout aussi vigoureusement à ceux qui entendent privilégier leur liberté de dépenser, donnant parfois le curieux sentiment que si eux réclament une plus grande autonomie fiscale, ce n'est pas pour dépenser plus librement.

b. Une présomption qui dépasse le clivage gauche-droite

525. La gauche, lorsqu'elle était accusée de supprimer le pouvoir fiscal des collectivités, pouvait minorer la portée d'une telle atteinte en soutenant que le plus important pour elles était le pouvoir sur leurs dépenses. La droite s'estimait pour sa part garante de l'autonomie fiscale locale, gage selon elle, d'une réelle décentralisation.

526. Des échanges houleux à l'Assemblée nationale à l'occasion de l'examen du projet de loi organique sur l'autonomie financière résument cette manière de voir. Le 12 mai 2004 [476], Gilles Carrez (de droite), rapporteur général de la commission des finances, considère que la loi organique dont le projet est présenté par le Gouvernement de sa sensibilité politique, « marque un coup d'arrêt à la descente aux enfers qu'ont connue les finances locales au cours de la précédente législature ». Il reproche à l'ancienne majorité (de gauche) « la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle » en 1998 et « la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation » au printemps 2000. Il explique, au sujet de cette dernière suppression, qu'elle découle des « théories de Dominique Strauss-Kahn sur l'autonomie financière des collectivités [selon lesquelles elle] ne devait jouer que par la dépense, que ce n'était pas un problème de recettes, mais que c'était exclusivement un problème de liberté de dépenser ». Son collègue Guy Geoffroy l'interrompait pour s'exclamer : « Pas étonnant pour un socialiste ! » [477].

527. Ce clivage ne correspond toutefois pas à la réalité. Il semble plutôt que dans l'opposition, les parlementaires, quelle que soit leur sensibilité, défendent avec vigueur l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, mais les mêmes, une fois aux responsabilités, sont beaucoup moins enclins à maintenir ces positions et peuvent alors expliquer que la liberté des élus se trouve dans leur capacité à dépenser. Le cas déjà évoqué du changement de cap des élus porteurs du projet de loi constitutionnelle de 2000 [478] est pour le moins révélateur de cette conclusion. Cette attitude peut s'expliquer par un déclin du parlementarisme. Le Gouvernement étant, presque par nature, viscéralement attaché aux pouvoirs de l'État, est moins prompt à en confier certains à ses entités infra-étatiques. Ainsi, il impose son point de vue aux élus de la majorité présidentielle, qu'elle que soit sa sensibilité politique.

476. Assemblée nationale, Première séance du mercredi 12 mai 2004.
477. *Ibid.*
478. Christian PONCELET et al., *op. cit.*

528. En tout état de cause, qu'ils soient de droite ou de gauche, les décideurs, en refusant d'assumer que la réclamation d'un pouvoir sur les ressources est destinée à donner aux collectivités un pouvoir sur leurs dépenses, esquivent le sujet de fond, ce qui se conclut pour elles par le fait de ne bénéficier ni de l'un, ni de l'autre.

B. Une présomption pourtant erronée

529. Il n'existe pas dans notre droit une quelconque possibilité offerte aux collectivités de réserver leurs ressources propres pour financer leurs dépenses choisies. Pour le dire autrement, il n'y a pas de relation juridique particulière entre ressources propres et dépenses propres (2). Toutefois, il faut noter qu'il y a eu des tentatives confidentielles d'instaurer un tel lien formel entre les deux (1).

1. Des tentatives confidentielles d'instaurer un lien formel entre ressources propres et dépenses propres

530. Il faut relever que cette idée d'atteler juridiquement les dépenses propres au volume des ressources propres a été évoquée par un auteur et des parlementaires. Néanmoins, il s'agira d'une réflexion doctrinale lapidaire et isolée (a) et d'une initiative politique avortée (b).

a. Une réflexion doctrinale lapidaire et isolée

531. La doctrine qui soutient la reconnaissance d'une autonomie fiscale des collectivités territoriales ne s'intéresse pas, assez curieusement, à ce que ce pouvoir sur les ressources permettrait en matière de dépenses.

532. Le pouvoir fiscal est vu comme une fin en soi et non comme un moyen d'effectuer des dépenses. Il est ici soutenu que cette manière de voir les choses est intimement liée à la confusion qui est faite entre pouvoir d'agir et liberté d'agir. Pour la doctrine majoritaire, qui n'établit pas cette distinction, les collectivités qui peuvent agir sur leurs ressources sont forcément, et dans les mêmes proportions, capables d'agir sur leurs dépenses.

533. Il y a un auteur qui estime néanmoins que ces ressources propres doivent être dédiées aux dépenses locales. Ainsi, Guy Gilbert explique que « dans un contexte décentralisé, au sens donné à ce terme par la Charte européenne de l'Autonomie locale, dont la France a fini par être signataire, devraient être en priorité décentralisés, donc dévolus aux

collectivités locales, les domaines de compétences et les tâches pour lesquels elles sont plus efficaces que d'autres niveaux de collectivités publiques, et ce conformément au principe de subsidiarité. Soit parce qu'elles sont en mesure de mieux tenir compte des préférences locales, soit parce les services collectifs concernés sont soumis à congestion ou à des économies d'échelle, soit qu'elles disposent d'informations plus précises. Dans ces champs de compétences dévolus, les dépenses locales doivent être financées intégralement par des "ressources propres" c'est-à-dire sur lesquelles les collectivités doivent pouvoir disposer d'un pouvoir de décision ; c'est le corollaire du principe même de décentralisation »[479].

534. Cette proposition se heurte à un problème d'équité territoriale. Seules les collectivités les plus riches pourraient mener des politiques volontaristes. Par ailleurs, comme cela sera vu plus bas, la réservation des ressources propres à des « dépenses locales » violerait la règle de non-affectation. C'est peut-être pour cette raison qu'une initiative parlementaire allant dans ce sens a échoué.

b. Une initiative parlementaire avortée

535. Il a été mentionné[480] un amendement séduisant déposé dans le cadre du projet de loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Ledit amendement[481] avait fort justement relevé l'intérêt d'apprécier le volume des dépenses imposées et celui des dépenses propres. Néanmoins, il avait confié à tort cette responsabilité au Conseil constitutionnel.

536. Dans ce même amendement, cela a été rapidement évoqué, ses auteurs avaient également imaginé la possibilité de réserver les ressources propres aux dépenses subies. Ainsi, expliquaient-ils, « l'objectif de la présente réforme constitutionnelle [...] est d'affirmer que la libre administration des collectivités locales ne peut être garantie si les collectivités locales ne disposent pas de ressources propres, dont elles peuvent agir sur le niveau par la fixation de taux ou de tarifs. Cet amendement a pour objet de préciser que la libre administration des collectivités locales est garantie à la fois par la libre perception d'une partie de leurs ressources et le libre emploi d'une partie de ces ressources ».

479. Guy GILBERT, *op. cit.*, p. 257.
480. Voir les paragraphes 300 à 303 pages 101–102.
481. Projet de loi constitutionnelle « Organisation décentralisée de la République », Commission des lois du Sénat, première lecture, amendement n°120, déposé par les sénateurs Jean ARTHUIS et Michel MERCIER, enregistré le 28 octobre 2002.

537. Si l'affirmation préalable, selon laquelle la libre administration passe forcément par un pouvoir sur les ressources, sera contestée ici, il reste qu'ils entendaient instaurer un lien formel entre « ressources librement perçues » (ressources propres) et « libre emploi d'une partie de ces ressources » (dépenses propres). Comme cela a été dit, cet amendement est tombé, le débat n'aura pas lieu et aujourd'hui, il n'y a donc pas de relation juridique particulière entre ressources propres et dépenses propres.

2. L'absence de relation juridique particulière entre ressources propres et dépenses propres

538. Il n'y a pas de relation juridique particulière entre ressources propres et dépenses propres. En effet, non seulement des dotations peuvent financer des dépenses propres (a) mais des ressources propres sont prévues pour financer des dépenses imposées (b).

a. Des dotations pouvant en théorie financer des dépenses propres et dont la répartition peut faire intervenir les élus locaux

539. Les dotations sont traditionnellement opposées aux ressources propres. D'une part, elles sont supposées financer des dépenses imposées par la décentralisation et non les dépenses propres des collectivités. D'autre part, les élus locaux ne les maîtrisent pas. Pourtant, ces deux considérations doivent être nuancées. Des dotations peuvent en théorie financer des dépenses propres (i) et la répartition de certaines d'entre elles fait intervenir des élus locaux (ii).

i. Des dotations pouvant en théorie financer des dépenses propres

540. Il faut remarquer en premier lieu que lorsque l'État évoque les dotations aux collectivités territoriales, il précise la plupart du temps qu'elles sont « libres d'emploi ». Par exemple, dans son guide pratique sur la dotation globale de fonctionnement, la DGCL qui rappelle l'histoire de la DGF, affirme que sa « création répondait [...] à la volonté de regrouper, en un concours unique et libre d'emploi, un certain nombre de versements de l'État à destination des collectivités qui étaient auparavant dispersés »[482]. Un peu plus loin, il est noté que « La DGF est imputée à la section de fonctionnement du budget des collectivités et EPCI à fiscalité propre bénéficiaires. Elle est libre d'emploi »[483].

482. *Guide pratique. La dotation globale de fonctionnement (DGF)*, avr. 2021, [En ligne], Introduction.
483. *Ibid.*, p. 12.

541. Toujours dans ce guide, au sujet du potentiel fiscal cette fois-ci, constitué de ressources propres, il est écrit qu'il est « un indicateur de richesse qui permet d'apprécier les ressources fiscales libres d'emploi que peut mobiliser une commune de manière objective » [484]. Il convient à ce stade d'observer que pour l'État, la liberté d'emploi fait autant référence aux dotations qu'aux ressources fiscales.

542. Lorsque l'État affirme que les dotations sont « libres d'emploi » il faut l'entendre par opposition aux ressources juridiquement affectées à une dépense précise. Les dotations non affectées peuvent, juridiquement, servir aux collectivités territoriales à engager des dépenses propres.

543. C'est notamment ce que relève Antoinette Hastings-Marchadier pour qui « les dotations globales n'empêchent pas une autonomie de décision sur les dépenses » [485]. L'auteure cite François Labie qui soulignait que le mouvement de globalisation des aides aux collectivités territoriales des années 1970-1980, qui donne notamment naissance à la DGF, est « moyen de garantir l'autonomie financière des collectivités locales. Antoinette Hastings-Marchadier soutient que « les dotations versées aux collectivités offrent en effet des marges de liberté décisionnelle importantes en dépenses » [486]. Il faut néanmoins nuancer cette affirmation.

544. La notion de ressources libres d'emploi n'est pas interprétée de la même manière par les collectivités d'un côté et par l'État (et une partie de la doctrine) de l'autre. Pour les collectivités, et c'est assez compréhensible, une ressource libre d'emploi est une ressource dont elles peuvent décider entièrement de sa destination. En ce sens, celle-ci se rapproche de la notion de libre disposition des ressources. Pour l'État en revanche, une ressource libre d'emploi est seulement synonyme d'une ressource non juridiquement affectée à une dépense.

545. Si le cadre juridique permet (ou n'interdit pas) un usage relativement libre des dotations, il ne présente aucun intérêt si, au regard des dépenses imposées qu'elles doivent obligatoirement et prioritairement financer, il ne reste plus de ressources librement disponibles. Autrement dit, sans connaître la part des dotations (bien que non formellement juridiquement affectées) qu'il leur reste après avoir financé les dépenses imposées, il n'est

484. *Ibid.*, p. 9.
485. Antoinette HASTINGS-MARCHADIER, « Dotations et autonomie financière locale. Pour une affirmation du rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie », *op. cit.*
486. *Ibid.*

pas possible de mesurer le réel degré de liberté des collectivités territoriales dans l'emploi de ces ressources.

546. Ainsi, il n'est pas exact de soutenir qu' « en principe les attributions perçues au titre d'une dotation globale [...] sont d'emploi totalement libre par les collectivités bénéficiaires ; l'État perd de ce fait toute maîtrise de l'affectation des crédits ; la ventilation des dépenses des collectivités territoriales résulte, dès lors, uniquement de la sommation de plusieurs dizaines de milliers de décisions prises chaque année au niveau local » [487]. Ce que l'État perd d'un côté, c'est-à-dire l'affectation juridique, il le regagne de l'autre avec des mécanismes lui permettant de décider de l'affectation matérielle des sommes allouées aux collectivités territoriales.

ii. L'intervention des élus dans la répartition de certaines dotations

547. Antoinette Hastings-Marchadier explique que « les collectivités ne sont pas dépourvues de pouvoir de décision sur les dotations » [488]. Elle rappelle ainsi que les élus locaux, représentés au sein du Comité des finances locales (CFL), sont consultés dans le cadre de la décision législative arrêtant le montant des dotations. Le CFL détermine par ailleurs les évolutions propres à chacune des composantes de la DGF définit par la loi. Elle note également que les collectivités étaient financièrement encouragées par l'État à procéder à des fusions d'EPCI. Cela est interprété par l'auteure comme un levier pour elles d'agir sur les dotations.

548. Ce pouvoir est néanmoins limité. D'une part, il est délégué à un petit nombre d'élus et d'autre part, il se borne à répartir des dotations dont le volume global est défini par l'État. Il n'est pas possible pour ce CFL d'augmenter l'enveloppe globale, celle-ci étant définie par le législateur.

549. Il convient de mentionner que des collectivités peuvent faire évoluer leur organisation financière et fiscale dans la perspective d'obtenir davantage de dotations par rapport aux autres territoires. Certains cabinets privés sont d'ailleurs spécialistes de ces stratégies. Ils conseillent par exemple les collectivités pour les amener à agir sur leur potentiel fiscal ou sur leur cœfficient d'intégration fiscale. Ces paramètres rentrent dans le calcul des dota-

487. Pierre COUPAYE et Philippe JOSSE, « Les subventions aux collectivités locales », *RFFP* 1988, n° 23, p. 79, p. 92.

488. Antoinette HASTINGS-MARCHADIER, « Dotations et autonomie financière locale. Pour une affirmation du rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie », *op. cit.*

tions [489]. Néanmoins, là encore, le pouvoir local sur les dotations étatiques est relativement faible.

b. Des ressources propres prévues pour financer des dépenses imposées

550. L'État n'assume pas toujours explicitement que des ressources propres ont vocation à financer partiellement ou totalement des dépenses imposées. Il importe de rappeler en effet que ces ressources sont supposées être l'expression de l'autonomie financière des collectivités territoriales, elle-même la garantie de leur libre administration, qui s'oppose donc aux décisions subies. Pourtant, la création et la majoration de certaines ressources qualifiées de propres ont été justifiées pour offrir aux collectivités territoriales des compensations financières aux charges transférées. Il suffit de prendre l'exemple des ressources destinées à financer les dépenses imposées de RSA pour s'en convaincre.

551. L'article 59 de la loi de finances pour 2004 [490] attribue aux départements une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), qui deviendra TICPE (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques), spécifiquement pour compenser la décentralisation du RMI et RSA à compter du 1er janvier 2004. Ainsi, le I de cet article indique notamment que « Les ressources attribuées au titre des transferts de compétences prévus par la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité sont équivalentes au montant des dépenses exécutées par l'État en 2003 au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et de l'allocation de revenu de solidarité prévu à l'article L522-14 du code de l'action sociale et des familles. Ces ressources sont composées [...] du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers ».

552. Suite aux accords de Matignon de 2013, la loi de finances pour 2014, dans son article 77, a prévu que les « les conseils généraux peuvent relever le taux de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement prévu à l'article 1594 D du code général des impôts au-delà de 3,80 % et dans la limite de 4,50 % pour les actes passés et les conventions conclues entre le 1er mars 2014 et le 29 février 2016 ». Cette mesure en principe provisoire deviendra finalement pérenne. L'exposé des motifs de l'article (58 dans le projet de loi) indique que cette faculté « a pour objet d'accompagner la dynamique particulièrement marquée des dépenses de solidarité des départements, à la suite d'un contexte de crise.

489. Voir les développements à propos des actuels indicateurs et calculs des dotations, paragraphes 1689 à 1729 pages 538–549.

490. Loi de finances pour 2004, 30 déc. 2003, n° 2003-1311.

Elle s'inscrit dans le cadre du Pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales établi sous la présidence du Premier ministre, le 16 juillet 2013 » [491].

553. Le relevé de conclusions de cette réunion des accords de Matignons mentionne que « la loi de finances pour 2014 mettra en œuvre l'engagement pris par le Gouvernement en clôture de la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale [...], que les charges qui résulteront de la revalorisation du RSA soient intégralement compensées par l'État. Cette compensation est effectuée par les ressources complémentaires évoquées ci-dessus (DMTO et frais de gestion) » [492]. L'augmentation du pouvoir fiscal des collectivités avait donc bien pour but de leur permettre de percevoir des ressources destinées à faire face à leurs dépenses imposées.

554. Dans l'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2022, le Gouvernement présente la possibilité d'une expérimentation de la recentralisation du financement du revenu de solidarité active (RSA), pour les départements volontaires. Il rappelle que le département de Seine-Saint-Denis a exprimé le souhait de participer à cette expérimentation. Il est indiqué que « la recentralisation des dépenses de RSA de ce département entraînerait, pour le budget de l'État, une mesure de périmètre de +525 M€ » [493]. Pour financer cette nouvelle charge, le Gouvernement précise que « l'État reprendrait un certain nombre de recettes fiscales affectées au département, principalement la fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) versée pour le financement du RSA, une fraction de 20 % maximum des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), un montant fixe de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ainsi que le dispositif de compensation péréquée (DCP) assis sur les recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties » [494].

555. Il faut à ce stade relever deux choses. L'État n'a pas oublié que certaines ressources qualifiées de propres (et rentrant donc dans le calcul du ratio d'autonomie financière) avaient vocation à financer des dépenses imposées puisqu'il entend bien les recentraliser en même temps que les dépenses de RSA. D'autre part, puisqu'à l'évidence l'État est capable de déterminer la part de ces ressources propres consacrée au financement du RSA, on peut se demander pourquoi il n'a jamais retranché ce montant pour déterminer le ratio d'autonomie

491. Projet de loi de finances pour 2014, 25 sept. 2013, n° 1395, p. 173.
492. Pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales, Projet de relevé de conclusions de la réunion du mardi 16 juillet 2013 organisée à l'Hôtel de Matignon, p 6, https://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/Pactedeconfiancerelevededecisions.pdf
493. Projet de loi de finances pour 2022, 22 sept. 2021, n° 4482, p. 26.
494. *Ibid.*, p. 26.

financière des collectivités territoriales. Cette part n'a en effet rien à voir avec la libre administration que l'autonomie financière est supposée protéger. Cette observation vaut également pour le calcul du potentiel financier, important dans la détermination du droit à dotation des collectivités territoriales [495].

556. Si aujourd'hui il n'existe pas de lien juridique entre ressources propres et dépenses propres, c'est que la réservation des premières aux secondes est en principe impossible.

§ 2. L'impossible réservation des ressources propres aux dépenses propres

557. Il a été souligné que ce souhait (pour autant jamais clairement formulé) pour les élus locaux de réserver les ressources propres à leurs dépenses choisies était compréhensible. Pourtant, cette réservation se heurte à la règle générale de non-affectation des ressources aux dépenses (A). Par ailleurs, il importe de relever que le droit impose une réservation prioritaire et non plafonnée des ressources propres aux dépenses subies (B).

A. Une réservation se heurtant à la règle générale de non-affectation des ressources aux dépenses

558. La règle de non-affectation est une des exigences, à côté de celle de la non-compensation (ou non-contraction), du principe général d'universalité budgétaire [496]. Cette règle interdit qu'une recette déterminée finance une dépense déterminée. Ainsi, toutes les recettes sont indistinctement destinées à la couverture de l'ensemble des dépenses inscrites au budget.

559. Cette règle s'oppose à la sanctuarisation des recettes propres au bénéfice des dépenses propres. Si une telle réservation était possible, alors une collectivité à qui il reste des ressources propres mais ayant épuisé ses dotations pourrait refuser d'engager les dépenses pourtant considérées comme obligatoires par la loi.

560. Il existe des exceptions à cette règle de non-affectation, néanmoins l'histoire enseigne qu'il est peu souhaitable qu'on lui porte davantage atteinte. Si l'affectation était

495. Sur ce point spécifique, voir les paragraphes 1720 à 1721 pages 546–547.
496. Sur ce principe, voir William GILLES, *Les transformations du principe de l'unité budgétaire dans le système financier public contemporain*, Thèse de doctorat, Université de Paris 1, 2005.

d'abord la règle (1), sa remise en cause a été motivée par des impératifs de bonne gestion des deniers publics (2)

1. La règle initiale : l'affectation des dépenses

561. Pendant une période de notre histoire, l'affectation, loin d'être interdite, était même la règle. Un règle pour l'État (a) et également pour les communes (b).

a. Une règle pour l'État

562. Il fut une époque où, imposée au pouvoir royal, l'affectation de certaines recettes à des dépenses déterminées était la règle. Elle était réputée vertueuse. Ainsi, du temps des États-Généraux, selon Gaston Jèze, « l'assignation avait pour but de protéger les contribuables contre les impôts excessifs et permanents. Les impôts accordés par les États étaient spécialement affectés à certaines dépenses pour faire face à une entreprise déterminée, le plus souvent pour une guerre ; ils cessaient d'être exigibles lorsque l'entreprise était terminée : ainsi la taille, avant d'être rendue permanente, fut établie pour le fait des guerres et cessait avec celles-ci » [497].

563. Cette assignation ou affectation servait également à « protéger les deniers publics contre les prodigalités du roi et de son entourage » [498]. Une fois dans les caisses du Trésor royal, le produit des impôts était « à la merci du souverain, libre de dépenser sans mesure et sans contrôle » [499]. Pour conserver au moins une partie de ces impôts au bénéfice des services publics, il n'existait qu'un moyen, « c'était de considérer la dépense de ces services comme une charge inhérente au recouvrement des revenus, grevant le produit de l'impôt, à la manière de frais de gestion et, dès lors, devant être acquittée, par voie de retenue sur les recettes brutes, dans les divers bureaux de la Ferme, de la Régie et de recettes générales des finances ». C'est ainsi qu' « une notable partie des finances publiques échappait à la sphère d'action du service central du Trésor et se soldait directement à la caisse des trésoriers

497. Gaston JÈZE, « La règle de non-affectation des recettes publiques » *in* Volume 7, 1909, p. 401, p. 428.
498. *Ibid.*, p. 428.
499. *Ibid.*, p. 428.

locaux et régionaux des généralités »[500].

b. Une règle pour les communes

564. La règle de l'affectation servit aussi la royauté pour étendre sa tutelle sur les communes à partir du XIII[e] siècle. De nombreuses villes privilégiées rencontrèrent de grandes difficultés financières. Les villes « libres de s'imposer et d'employer leurs finances, eurent une gestion financière imprudente ou folle, elles se trouvèrent finalement obérées, aux prises à des difficultés qu'elles ne pouvaient surmonter. Elles firent alors appel à la Royauté, celle-ci vint à leur secours et procéda à la liquidation de leurs dettes ; mais en même temps, elle réforma leur organisation et les mit en tutelle, pour prévenir de nouvelles et semblables dilapidations »[501].

565. Pour ces communes, il fut notamment créé la distinction entre deux sortes de ressources, ou disait-on plutôt à l'époque, de « deniers ». « Les uns étaient dits *patrimoniaux* ; c'était « les revenus des héritages et autres biens appartenant aux villes, pour quelque cause que ce fût, autrement que par concession du roi » et de ceux-là elles pouvaient librement disposer[502]. Les autres s'appelaient *deniers d'octroi* ; c'était le produit des impositions que la ville levait sur les habitants pour ses propres besoins, ou sur les denrées qui se débitaient dans leurs territoires ; mais dorénavant il fallait toujours pour cela l'autorisation du roi, et l'acte d'autorisation ou les lois générales déterminaient l'affectation des fonds ainsi

500. Emmanuel BESSON auteur de ces propos, ajoutait en guise de précision, en note de base de page : « Cette règle de la spécialisation des revenus à l'acquit de dépenses déterminées, était traditionnelle. Dès le XIV[e] siècle, on voit une ordonnance du 15 avril 1360 affecter les subsides des aides aux dépenses de guerres. Tous nos anciens auteurs proclament la nécessité de cette mesure de précaution. L'auteur anonyme du *Traité de finances de France*, qui était contemporain de Henri III, déclare très énergiquement que, pour assurer les finances il faut que "chascun sorte d'imposition soit destinée pour quelque chose" (p. 386 du *Recueil des archives curieuses de l'histoire de France*) », Emmanuel BESSON, *Le contrôle des budgets en France et à l'Étranger*, 2[ème] éd., Chevalier-Marescq, 1901, 636 p., p. 200.

501. Adhémar ESMEIN, *Cours élémentaire d'histoire du droit français à l'usage des étudiants de première année*, 15[ème] éd., mise à jour par A. GÉNESTAL, Recueil Sirrey, 1930, 784 p., p. 589.

502. Adhémar ESMEIN, auteur de ces propos rapporte en note de bas de page un extrait de l'ouvrage de Charles LOYSEAU intitulé « *Cinq livres du droit des offices* » publié en 1610 : « Quant aux deniers patrimoniaux, ils peuvent être employés indistinctement en toutes les nécessitez des villes par ordonnances des eschevins ». Adhémar ESMEIN précise que « cela n'était vrai cependant que des revenus du produits par ces biens. Pour aliéner les biens eux-mêmes, au moins les immeubles, il fallait l'autorisation du roi », *Ibid.*, p. 590.

obtenus »[503].

2. Les impératifs de bonne gestion des deniers publics remettant en cause l'affectation

566. Il sera mis fin à l'affectation comme principe général (a) mais des exceptions existent et elles viennent restreindre la liberté des collectivités territoriales dans le choix de leurs dépenses (b).

a. La fin de l'affectation comme principe

567. Il a été établi que l'affectation était un système « qui offrait à la fraude des facilités toutes particulières » (i) et c'est pourquoi il y fut mis un terme. Les fondements textuels de la règle opposée, celle de la non-affectation, sont relativement récents (ii).

i. Un système « qui offrait à la fraude des facilités toutes particulières »

568. La dérive de deux institutions en particulier, l'emprunt public ainsi que l'affermage des impôts, va mettre en lumière les fortes menaces que fait peser le système de l'affectation sur les finances publiques.

569. On trouve les premières traces d'emprunts publics sous Philippe le Bel[504]. Les historiens ont découvert, seulement quelques années plus tard, sur ces emprunts publics, des sûretés réelles. En effet, les recettes de certaines villes sur lesquelles le roi avait des droits, sont données en garantie et assuraient également le remboursement de ces emprunts[505]. Le roi pouvait même offrir aux créanciers, en remboursement de ses dettes, des rentes perpétuelles ou viagères à la charge du Trésor royal[506]. Ce principe de l'aliénation des recettes fut largement employé par la Couronne de France, qui allait progressivement se

503. Adhémar ESMEIN cite Charles LOYSEAU et son ouvrage *Cinq livres du droit des offices* : « Les deniers d'octroy sont ceux qui procèdent de certaines levées, que le roy octroye et permet de faire chacun an dans les villes ».Adhémar ESMEIN précise « Le terme d'*octrois* s'appliquait d'abord à toutes impositions, quelles qu'elles fussent, que les villes étaient autorisées à établir ; il se restreignit dans la suite aux taxes sur l'entrée des marchandises (Dunod, *Sur la coutume du compté de Bourgogne*, p. 50) », *Ibid.*, p. 590.

504. Au sujet d'un document de 1287 évoquant le remboursement d'un emprunt royal, voir par exemple Edgard BOUTARIC, *La France sous Philippe le Bel : étude sur les institutions politiques et administratives du Moyen âge*, Henri Plon, 1861, 466 p., p. 298.

505. « En 1302, des lettres patentes autorisèrent un Trésorier envoyé à Toulouse à contracter un emprunt au nom du roi. Cet emprunt que le prince prenait l'engagement de rembourser, fut garanti par la recette de Toulouse qui y fut intégralement affectée », A. VÜHRER, *Histoire de la dette publique en France*, Tome Premier, Berger-Levrault, 1886, 501 p., p. 3.

506. *Ibid.*, p. 4.

passer de l'intermédiation des villes pour mettre directement en garantie le produit à venir de diverses contributions. C'est ainsi qu'il existait par exemple des rentes sur les tailles et les gabelles [507].

570. Les auteurs s'intéressant à l'histoire des finances publiques, pour rappeler la situation financière de l'État à la mort de Louis XIV, mentionnent souvent cet extrait du préambule de l'édit du 7 décembre 1715 [508], qui prescrit le contrôle et l'unification des titres de créance invoqués contre l'État : « Mais il n'y avait pas le moindre fonds, ni dans notre trésor royal, ni dans nos recettes, pour satisfaire aux dépenses les plus urgentes ; et nous avons trouvé le domaine de notre couronne aliéné, les revenus de l'État presque anéantis par une infinité de charges et de constitutions, les impositions ordinaires consommées par avance, des arrérages de toute espèce accumulés depuis plusieurs années, le tours des rentes interverti, une multitude de billets, d'ordonnances et d'assignations anticipés de tant de natures différentes, et qui montent à des sommes si considérables qu'à peine on peut en faire la supputation ».

571. Si certains créanciers, notamment les prêteurs d'argent, pouvaient tirer parti de l'affectation des recettes, elle en pénalisait bien d'autres. Avec l'affermage des impôts, certains fermiers allaient en effet se servir de la règle de l'affectation et de l'existence de nombreuses caisses, pour se livrer à quelques malversations. Dans l'hypothèse d'une saine et honnête gestion, il était possible d'imaginer que les créanciers concernés par une dépense particulière pouvaient se faire payer par la caisse correspondante. Tel ne fut pas toujours le cas. S'appuyant sur l'étude de François de Forbonnais [509], Emmanuel Besson explique en effet que « le système suivi à cette époque pour le payement des dépenses publiques offrait à la fraude des facilités toutes particulières. La plus grande partie des dépenses étaient assignées sur les recettes encaissées par les receveurs généraux. Chaque « fonds » ou nature de recette était spécialement affecté à l'acquittement d'une catégorie de dépenses, sans pouvoir être employé à une autre destination. Mais comme les assignations étaient toujours émises, parfois fictivement, pour un chiffre total supérieur au fonds qu'elles grevaient, il arrivait que les créanciers de l'État, qui se présentaient à la recette générale pour être payés, trouvaient la caisse vide et essuyaient un refus. Le receveur exploitait la situation en escomptant ou en achetant au rabais le mandat impayé » [510].

507. *Ibid.*, p. 57.
508. Attribuée au Régent, Louis XV n'ayant alors que 5 ans.
509. François DE FORBONNAIS, *Recherches et considérations sur les finances de France depuis l'année 1595 jusqu'à l'année 1721*, tome second, Aux Dépens des Frères Cramer, 1758, 594 p.
510. Emmanuel BESSON, *op. cit.*, p. 121.

572. Il faut remarquer que les dérives permises par la règle de l'affectation participeront à la très mauvaise réputation des fermiers généraux qui avaient par ailleurs la tâche par définition impopulaire de prélever l'impôt. La Révolution (et plus particulièrement sous la Terreur) mettra un terme à la Ferme générale, en guillotinant au passage quelques-uns de ses représentants. C'est également l'occasion de remettre de l'ordre dans les comptes de la Nation et de proposer un nouveau système qu'on voulait notamment débarrassé de la règle de l'assignation des recettes.

573. Cette règle de la non-affectation devait également s'imposer aux collectivités territoriales. D'ailleurs, les premiers contentieux qu'auront à connaître les juridictions financières et administratives concerneront les finances locales. La première décision en la matière a été rendue par la Cour des comptes le 10 novembre 1891 [511]. Dans cette affaire, le comptable d'une commune contestait l'obligation que lui imposait le conseil de préfecture de reverser dans la caisse municipale le montant d'une pénalité mise à la charge de la commune pour retard dans le versement d'une annuité d'emprunt. Le comptable soutenait que les fonds existaient, mais ne pouvaient être employés pour payer ladite annuité, car selon lui ils avaient une affectation spéciale. La Cour des comptes confirmera la décision du conseil de préfecture et formulera de cette façon la règle de non-affectation : « Tous les deniers existant dans la caisse d'une commune sont affectés à l'acquittement de l'ensemble de ces dépenses. L'application de ce principe, dérivant de celui de l'unité de caisse, peut seule permettre d'assurer le paiement des dépenses et l'exécution régulière des divers services communaux. On ne saurait en effet, sans autorisation légale, établir des catégories dans les deniers encaissés, les distinguer suivant leur origine, les réserver en caisse, ou les distribuer suivant qu'il s'agit de telle ou telle dépense, établissant ainsi, dans une caisse unique, autant de compartiments qu'il existerait de perception ayant une destination spéciale ».

574. Quelques années plus tard, le Conseil d'État rendait lui aussi sa première décision en la matière. Il devait connaître d'une affaire dans laquelle un contribuable parisien entendait se faire rembourser une partie de ses impôts au motif que, selon lui, certaines dépenses de la ville étaient illégales. Dans son arrêt du 29 juin 1900 [512], le Conseil d'État affirmera que « les contribuables peuvent, à bon droit, invoquer, à l'appui de leur demande

511. Cour des comptes, *Le Sieur Bourlot, receveur de Saint-Etienne-en-Bresse*, 22 avr. 1891, Recueil des arrêts du Conseil d'État statuant au contentieux, des décisions du tribunal des conflits, et de la cour des comptes, Tome 61, 2ème série, 1891, p. 845.

512. CE, *Merlin*, 29 juin 1900, Recueil Sirey, 1900, III^{ème} partie Jurisprudence administrative, p. 65.

de dégrèvement, l'illégalité ou l'irrégularité substantielle des actes par lesquels les ressources communales sont votées, autorisées, réparties ou mises en recouvrement ; mais il ne saurait en être ainsi des actes qui définissent l'affectation de ces ressources. En effet, les délibérations par lesquelles les conseils municipaux, dans les formes fixées par la loi et sous le contrôle de l'administration supérieure, votent des crédits et appliquent aux dépenses tout ou partie des recettes, sont sans influence sur la formation des rôles, et, dès lors, ne peuvent servir de base à une demande de dégrèvement ».

575. L'arrêt du Conseil d'État du 1er mai 1929 [513] éclaire également la position du juge concernant la règle de non-affectation. Dans cette affaire, un conseil municipal avait décidé d'électrifier le centre de la commune à l'exclusion de deux hameaux. L'un des habitants privés de ces travaux entendait alors obtenir l'annulation de la délibération. Sa requête ayant été rejetée par le préfet, le Conseil d'État fut saisi. La Haute Juridiction a rejeté à son tour cette requête en expliquant qu' « en dehors d'une disposition expresse de la loi, aucune corrélation nécessaire n'existe entre les dépenses et les recettes portées [au] budget ; que la circonstance que certains contribuables ne profitent pas de cette dépense, votée régulièrement pas le conseil municipal dans la limite de ses attributions légales, n'est pas de nature à en faire prononcer l'annulation ; qu'en effet, les impôts municipaux ne constituent point des taxes pour la rémunération de services rendus, mais un prélèvement opéré sur les contribuables, dans la limite des lois en vigueur, en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires ». Ce considérant de principe sera repris dans un arrêt qui concernait une affaire similaire [514].

ii. Les fondements textuels relativement récents de la règle de non-affectation

576. Avant la Ve République, des auteurs ont cherché un fondement constitutionnel ou législatif à la règle de non-affectation. Selon Gaston Jèze, « on ne peut pas citer de texte bien formel proscrivant l'affectation des recettes. L'ordonnance royale du 31 mai 1838 portant règlement général sur la comptabilité publique, se référait sans doute, par son article 12, à la règle de non-assignation des revenus publics : « La loi annuelle des finances ouvre des crédits nécessaires aux dépenses présumées de chaque exercice ; *il y est pourvu par les*

513. CE, *Sieur Robert-Grandjean*, 1er mai 1929, Recueil des arrêts du Conseil d'État statuant au contentieux, des décisions du tribunal des conflits, et de la cour des comptes et du conseil des prises, Tome 99, 2ème série, 1929, p. 439.

514. CE, *Sieur Reynouard et autres*, 30 nov. 1932, Recueil des arrêts du Conseil d'État statuant au contentieux, des décisions du tribunal des conflits, et de la cour des comptes et du conseil des prises, Tome 102, 2ème série, 1932, p. 1009.

voies et les moyens compris dans le budget des recettes ». Cette formule un peu obscure a été reproduite par le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique (art. 53). Quoi qu'il en soit, la règle est certaine. Elle a été maintes fois rappelée au Parlement dans des termes qui ne laissent place à aucun doute »[515].

577. Il faut attendre l'année 1959 pour que la règle de non-affectation soit clairement affirmée par un texte. Elle le sera à l'article 18 de l'ordonnance 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances[516]. Aujourd'hui, la règle de non-affectation se trouve à l'article 6 de la LOLF[517], et plus particulièrement à son alinéa 3 selon lequel « l'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées sur un compte unique, intitulé budget général ». Si cet alinéa vise en particulier le budget de l'État, il renouvelle aussi le fondement de la règle qui s'applique aux collectivités territoriales.

578. Il faut faire observer que le Conseil constitutionnel considère le principe d'universalité budgétaire (qui induit celui de non-affectation), à côté de celui de l'unité budgétaire, sont des « règles fondamentales »[518].

b. Les exceptions à la règle d'affectation comme restriction du choix dans les dépenses

579. La règle de non-affectation est assortie de quelques exceptions (certains auteurs soutiennent que les exceptions sont si nombreuses que l'affectation est devenue la règle[519]) prévues par le législateur. Assurément, lorsqu'il s'agit de dérogations concernant les collectivités territoriales, ce n'est pas pour leur permettre d'affecter des ressources particulières à leurs dépenses propres. Lorsque la loi prévoit des ressources affectées, c'est pour contraindre les collectivités à se servir des fonds pour engager des dépenses relevant de politiques publiques ciblées. Ainsi, « contrairement au principe de l'universalité budgétaire qui veut qu'aucune recette particulière ne soit affectée à une dépense particulière, de très

515. Gaston JÈZE, « La règle de non-affectation des recettes publiques », *op. cit.*, p. 402.
516. Ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances, 2 jan. 1959, n° 59-2.
517. *Loi organique relative aux lois de finances*, *op. cit.*
518. « Considérant que le respect des règles d'unité et d'universalité budgétaires ainsi énoncées s'impose au législateur ; que ces règles fondamentales font obstacle à ce que des dépenses qui, s'agissant des agents de l'État, présentent pour lui par nature un caractère permanent ne soient pas prises en charge par le budget ou soient financées par des ressources que celui-ci ne détermine pas », Cons. Const., *Loi de finances pour 1995*, 29 déc. 1994, 94-351 DC.
519. Matthieu CONAN et Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, 7ème éd., Mémentos, Dalloz, 2018, 258 p., p. 44.

nombreuses ressources des collectivités territoriales donnent lieu à une affectation précise, déterminée par les textes, qui ne laisse aucune liberté [520] aux autorités locales. Cette rigidité vise à faire en sorte que les produits financiers perçus soient exclusivement affectés à certaines dépenses, et non utilisables discrétionnairement » [521].

580. Il convient au préalable de mentionner que les exceptions à la règle de non-affectation ne concerne pas uniquement les collectivités territoriales. Certaines exceptions à la règle intéresse notamment l'État dans le financement de ses politiques propres [522], ou celui de la Sécurité sociale [523].

581. La règle de l'affectation concernant les collectivités territoriales recouvre deux dimensions. Il existe une affectation générale et des affectations spéciales qui méritent quelques développements. L'affectation générale concerne la distinction entre section de fonctionnement et section d'investissement des budgets. Elle est l'héritière de la distinction entre budget ordinaire et budget extraordinaire. La loi municipale de 1884 [524] indiquait dans son article 134 que le budget ordinaire fait référence aux « dépenses annuelles et permanentes d'utilité communale » alors que le budget extraordinaire renvoie à des « dépenses accidentelles et temporaires ». L'une des conséquences pratiques pour les collectivités d'une telle distinction est que certaines ressources doivent obligatoirement servir à financer des dépenses d'investissement, c'est particulièrement le cas des recettes d'emprunt, certaines subventions voire certaines taxes.

582. Les affectations spécifiques sont prévues par le législateur. Il faut se limiter ici à trois exemples : la taxe d'aménagement, le versement transport et la taxe de séjour. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) sera évoquée dans la seconde partie de cette étude [525].

520. Il faut nuancer ce point. Certaines ressources affectées peuvent permettre aux collectivités d'engager des dépenses propres. Par exemple, le produit de la taxe de séjour est affecté à des dépenses librement choisies par les collectivités qui en bénéficient, voir le paragraphe 1719 page 546.

521. Frédéric LAFARGUE, *op. cit.*

522. Par exemple, l'article 16 de la LOLF indique que « Certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ».

523. Plusieurs impôts et taxes ont été spécialement institués pour financer les régimes de protection sociale. C'est par exemple le cas de la contribution sociale généralisée (CSG) qui participe au financement de l'ensemble des régimes d'assurance maladie, des prestations familiales, du Fonds de solidarité vieillesse et de la Caisse d'amortissement de la dette sociale.

524. Loi sur l'organisation municipale, 4 avr. 1884.

525. Voir les paragraphes 1836 à 1839 pages 577–578.

583. Selon l'article L331-1 du code de l'urbanisme, « en vue de financer les actions et opérations contribuant à la réalisation des objectifs définis à l'article L101-2 [526] [à savoir un certain nombres de mesures relevant notamment de la protection de l'environnement], les communes ou établissements publics de coopération intercommunale, la métropole de Lyon, les départements, la collectivité de Corse et la région d'Ile-de-France perçoivent une taxe d'aménagement ». Les articles suivants précisent notamment que le produit de la taxe est affecté en section d'investissement du budget des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale ou du budget principal de la métropole de Lyon et de la Ville de Paris (L331-2 du CGCT), et à celui de la région d'Ile-de-France (L331-3 du CGCT).

584. L'article L2333-64 du CGCT dispose notamment qu'en dehors de la région d'Ile-de-France, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des

526. « Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :
1°L'équilibre entre :
a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;
b) Le renouvellement urbain, le développement urbain et rural maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ;
c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;
e) Les besoins en matière de mobilité ;
2°La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;
3°La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;
4°La sécurité et la salubrité publiques ;
5°La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;
6°La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;
6°bis La lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme ;
7°La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ;
8°La promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive vis-à-vis des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie dans les zones urbaines et rurales ».

fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social et des associations intermédiaires, peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des services de mobilité lorsqu'elles emploient au moins onze salariés. Selon l'article L2333-68 du CGCT, « le versement est affecté au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains et non urbains exécutés dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité et organisés par cette autorité et des autres services de transports publics qui, sans être effectués entièrement dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité, concourent à la desserte du territoire dans le cadre d'un contrat passé avec l'autorité responsable de l'organisation de la mobilité ».

585. En vertu de l'article L2333-26 du CGCT, les communes peuvent instituer une taxe de séjour, en principe collectée par le propriétaire du logement dans lequel le touriste séjourne, mais qui sera *in fine* acquittée par ce dernier. Le produit de cette taxe est devenue un enjeu majeur pour nombreuses d'entre elles, notamment avec le développement de la location de courte durée et le phénomène Airbnb. L'État a même mis à disposition des collectivités concernées un guide pratique dédié à cette taxe [527]. Le produit de cette taxe est affecté, notamment aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune (article L2333-27 du CGCT).

B. La réservation prioritaire et non plafonnée des ressources propres aux dépenses subies

586. La loi impose aux collectivités territoriales de régler avant toutes autres dépenses celles qui sont considérées comme obligatoires. Cette réservation prioritaire des ressources et donc des ressources propres aux dépenses obligatoires (1) ne souffre d'aucune exception. Cette réservation est par ailleurs non capée (2), ce qui signifie qu'il n'existe pas de plafond qui mettrait au moins partiellement à l'abri certaines ressources propres pour financer des dépenses choisies.

1. La réservation prioritaire des ressources propres aux dépenses obligatoires

587. Il a été rappelé que l'article L1612-15 du CGCT distingue parmi les dépenses obligatoires, celles qui sont nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles de celles pour lesquelles la loi l'a expressément décidé. La mobilisation des ressources propres peut servir

527. *Guide pratique. Les taxes de séjours*, juin 2021, [En ligne].

indistinctement à éteindre les dettes exigibles de la collectivité (a) et financer les dépenses obligatoires par détermination de la loi (b).

a. La mobilisation des ressources propres pour l'extinction des dettes exigibles

588. Le contentieux le plus important concernant l'inscription et le mandatement d'office concerne la première catégorie des dépenses obligatoires établie par l'article L1612-15 du CGCT, c'est-à-dire celles nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles. Les chambres régionales et territoriales des comptes, saisies directement par le préfet ou par le comptable public concerné ou encore par toute personne y ayant intérêt, vont vérifier que la dette invoquée est bien une dette exigible au sens de la jurisprudence du Conseil d'État, c'est-à-dire qu'elle est certaine, échue, liquide et non sérieusement contestée [528]. Il faut insister sur le fait que la dette pourra être reconnue exigible (donc relevant bien de la catégorie des dépenses obligatoires) alors même qu'elle procède d'une décision choisie. Dans ce cas précis, il n'y a rien d'incompréhensible à ce que les ressources propres puissent être mobilisées.

589. Dans le cas de la constatation par une CRTC du caractère exigible de la dette, le préfet peut, si les lignes ouvertes au budget le permettent, directement faire mandater d'office la dépense, sans avoir à faire procéder au préalable à l'inscription d'office. Si toutefois le budget ne permet pas ce mandatement, alors le préfet ordonnera à la collectivité de le modifier (avec une décision modificative). En cas de refus, il se substituera à elle. La dépense sera alors inscrite pour qu'elle soit ensuite mandatée. Pour que soit respecté l'équilibre réel du budget ainsi modifié, il faudra donc soit trouver des ressources supplémentaires pour faire face à cette dépense obligatoire soit renoncer à certaines dépenses prévues pour un montant équivalent. Dans cette deuxième hypothèse, l'abandon ne peut porter que sur des dépenses facultatives prévisionnelles. Il faut faire observer à ce stade que lorsqu'il mandate d'office une dépense, le préfet est indifférent à la question de savoir si elle sera réglée au moyen de ressources propres ou non.

b. La mobilisation des ressources propres pour financer les dépenses obligatoires par détermination de la loi

590. L'examen du contentieux de l'inscription et du mandatement d'office des dépenses obligatoires peut donner le sentiment que le rôle du préfet se borne, en la matière, à ce

528. CE, *CCI de Dunkerque*, 18 sept. 1998, 171087, Lebon T., p. 765.

que les créanciers soient payés. En réalité, les attributions du préfet sont beaucoup plus importantes et sous réserve qu'elles soient qualifiées d'obligatoires par la chambre des comptes, il peut faire inscrire dans le budget de la collectivité des dépenses non liées à des dettes considérées comme exigibles au moment de cette inscription.

591. Ce pouvoir du préfet de faire inscrire au budget d'une collectivité une dépense obligatoire qui n'est pas forcément une dépense nécessaire à l'acquittement d'une dette exigible n'étant pas utilisé, certains auteurs ont considéré qu'il n'existait pas. Par exemple, une thèse pourtant dédiée aux dépenses obligataires, affirme à tort « qu'aucune des dépenses obligatoires par détermination de la loi ne peut être obligatoire sans être exigible » [529].

592. Il est utile de prendre quelques exemples pour s'en convaincre. Que se passerait-il si un département, dont il importe de rappeler qu'il est tenu, par la loi, de régler les dépenses de RSA décidait, pour protester contre l'insuffisance des compensations de l'État, de ne pas inscrire pour l'année à venir les sommes nécessaires au paiement de ces prestations individuelles de solidarités ? La même question peut être posée pour une commune qui refuserait d'inscrire les sommes indispensables à l'établissement des passeports ou encore pour une région qui laisserait ses lycées se délabrer.

593. Dans ces hypothèses, le préfet pourrait, après avoir fait valider par la CRTC le caractère obligatoire des dépenses nécessaires à engager, les faire inscrire au budget de la collectivité défaillante.

594. En effet, rien dans l'article L1612-15 du CGCT ne permet de penser que la procédure de l'inscription d'office exclut les dépenses obligatoires par détermination de la loi qui ne sont pas des dettes exigibles. À quoi bon distinguer les deux catégories de dépenses obligatoires si ce n'est pour préciser que le pouvoir du préfet s'exerce aussi en matière de dépenses obligatoires par détermination de la loi ? D'ailleurs, si le préfet n'avait pas un tel pouvoir, alors les dépenses obligatoires par détermination de la loi n'auraient d'obligatoires que le nom.

595. Si aujourd'hui le préfet ne fait pas usage d'un tel pouvoir, c'est essentiellement pour trois raisons. D'une part, il n'est pas incongru de considérer que les collectivités s'acquittent de leurs missions obligatoires et qu'il n'est donc nul besoin de les mettre en demeure de le faire. D'autre part, une telle mise en demeure suppose au préalable une

529. Gabriel CHAMPION, *La notion de dépenses obligatoires en finances locales*, Thèse de doctorat, Université de Montpellier 1, 2007, p. 24.

appréciation qui relève de l'opportunité. Parfois, la situation peut être relativement simple. Dans le cas du département récalcitrant à inscrire les sommes nécessaires à financer les dépenses de RSA, le préfet se bornera à constater le montant des dépenses engagées l'année précédente et après avis positif de la CRTC, fera inscrire la somme équivalente au budget de la collectivité. La question est plus délicate lorsqu'il s'agit d'une région qui par exemple n'entretiendrait pas correctement son parc de lycées. Qu'est-ce que le juste niveau de dépenses obligatoires d'entretien ? En dehors des normes de sécurité qui s'imposent aux régions, la loi n'a laissé que peu d'indices pour déterminer ce niveau minimum. La troisième raison est qu'un tiers intéressé peut directement demander l'inscription du montant de telles dépenses au budget de la collectivité.

596. Toujours en matière de dépenses obligatoires non (encore) destinées à éteindre des dettes exigibles, il faut citer deux exemples qui permettent de mesurer, pour le premier la difficulté à définir le juste niveau d'une dépense obligatoire et pour le second, l'intérêt de le préciser dans la loi. Il s'agit d'observer deux contentieux faisant suite à des recours de tiers. L'un porte sur les dépenses obligatoires liées à la compétence « prévention spécialisée » des départements. L'autre concerne les dépenses obligatoires associées au droit de formation des élus locaux.

597. Des décisions, rendues par des juridictions différentes, au sujet de la prévention spécialisée, compétence confiée aux départements, éclairent cette difficulté à définir le niveau socle d'un service public attribué par l'État aux collectivités territoriales. Hervé Rihal y a consacré un article en 2017 intitulé « *Le département peut-il abandonner totalement ou partiellement une mission de service public confiée par la loi ?* » [530]. Dans la première affaire, un département a redéfini son schéma enfance-jeunesse dans lequel il n'est plus prévu de crédits dédiés à la politique de prévention spécialisée. Dans la seconde affaire, un autre département a réduit de moitié les crédits qu'il consacrait à cette politique. Dans la première espèce, le tribunal administratif annule la décision du département, ce qui sera confirmé en appel. Dans la seconde espèce, la chambre régionale des comptes saisie considère quant à elle que le montant de dépenses supplémentaires dont il était demandé l'inscription ne constitue pas une dépense obligatoire [531]. Autrement dit, un budget de zéro est impossible, mais un budget réduit de plus de 50 % n'enfreint pas la loi. Est-ce que la décision, dans cette deuxième espèce, aurait été la même si le niveau de dépense était

530. Hervé RIHAL, « Le département peut-il abandonner totalement ou partiellement une mission de service public confiée par la loi ? », *AJDA* 2017, p. 2360.

531. CRC de Basse-Normandie, Haute-Normandie. Jugement., *AFPAC*, 17 juin 2013, n° 13-11.

passé à 20 % ? Sur quoi pourraient se fonder les magistrats pour décider du juste niveau de dépense (en dehors des cas où la collectivité supprimerait tout crédit) ? Il est difficile de confier cette responsabilité au juge, le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation ne peut pas se substituer au rôle du législateur. C'est bien à lui de déterminer le niveau minimum des services publics qu'il confie aux collectivités [532]. Parfois, il le fait, en communiquant les règles de détermination des sommes à inscrire au budget, c'est le cas des dépenses obligatoires liées à la formation des élus.

598. Ainsi, la loi relative aux conditions d'exercice des mandats locaux du 3 février 1992 [533] a instauré un droit à la formation pour les élus locaux et a imposé aux collectivités d'inscrire dans leurs budgets, comme dépense obligatoire, une somme permettant l'exercice de ce droit. Celui-ci a été précisé depuis et se trouve codifié, pour les communes, à l'article L2123-14 du CGCT, selon lequel notamment « le montant prévisionnel des dépenses de formation ne peut être inférieur à 2 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres du conseil municipal [...] Le montant réel des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du même montant ». Ici, les précisions sont telles que le préfet, mais surtout les élus y ayant intérêt, peuvent se contenter de faire observer que les sommes à inscrire au budget ne l'ont pas été ou l'ont été pour un montant insuffisant. Ce cas confirme, s'il en était encore besoin, qu'une collectivité peut être contrainte d'inscrire une dépense à son budget alors même qu'elle ne correspond pas encore à un montant destiné à s'acquitter d'une dette d'ores et déjà exigible.

599. Cette règle de non-affectation qui impose aux collectivités territoriales de financer prioritairement les dépenses obligatoires et plus particulièrement les dépenses imposées ne souffre d'aucun mécanisme de plafonnement.

2. La réservation non capée des ressources propres aux dépenses obligatoires

600. Il n'y a rien dans la loi qui permettrait à une collectivité de conserver au moins une partie de ses ressources propres pour financer des dépenses propres. Ces ressources propres peuvent intégralement financer des dépenses subies (a). On pourrait penser que les mécanismes de compensation auraient pu indirectement jouer ce rôle, mais ce n'est pas le cas car le montant des compensations n'est pas corrélé à celui des dépenses imposées (b).

532. Voir la notion de « service public socle décentralisé », proposée dans le cadre de cette étude, paragraphes 1670 à 1687 pages 532–537.

533. Loi relative relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, 3 fév. 1992, n° 92-108.

a. Des ressources propres pouvant intégralement financer des dépenses subies

601. Jacques Chevalier rappelait que « dans le cadre d'un État unitaire, la marge d'autonomie dont disposent les collectivités locales est nécessairement et constitutivement limitée : leur activité se déploie toujours dans le "champ de possibles" ouvert et délimité par l'État ; non seulement leur sphère de compétences est définie et circonscrite par l'État, mais encore elles sont tenues de respecter, dans l'exercice de ces compétences, les priorités définies au niveau national. Les politiques locales s'inscrivent, après comme avant 1982, dans un champ balisé par l'existence de politiques nationales : c'est à l'État qu'il incombe toujours de fixer les orientations d'ensemble, les objectifs à atteindre, les priorités à respecter ; et ces priorités sont traduites en programmes d'action, qui ne laissent le plus souvent aux collectivités locales qu'un rôle de prolongement et d'accompagnement » [534].

602. Les ressources propres auraient pu constituer un indicateur d'autonomie des collectivités territoriales si la loi avait prévu un mécanisme de protection de celles-ci contre leur utilisation, par l'État, au travers de ces « programmes d'action » donnant lieu à des dépenses imposées. Or, en l'état actuel du droit, rien ne s'oppose à ce que l'intégralité des ressources propres des collectivités territoriales soit consacrée à ces dépenses imposées.

603. Il faut ici le répéter, quel est l'intérêt de bénéficier de ressources propres si elles doivent être totalement dédiées au financement des dépenses imposées par le pouvoir central ? À l'occasion du débat au Sénat sur la loi de finances pour 2007 [535], François Marc, un parlementaire, par ailleurs élu local, expliquait le problème en ces termes :

> « Un deuxième grief touche à la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales elle-même, car les élus ont à juste raison le sentiment que le cœfficient d'autonomie financière retenu par le Gouvernement est purement théorique et ne génère aucune liberté de manœuvre supplémentaire pour des responsables locaux confrontés à un processus d'alourdissement des charges obligatoires des collectivités. Mis dans l'obligation d'augmenter les impôts locaux, les élus supportent de plus en plus mal le discours de culpabilisation qui est développé à leur égard depuis plus d'un an. » [536]

534. Jacques CHEVALLIER, « Décentralisation et politiques publiques », *AJDA* 1992, p. 120.
535. Loi de finances pour 2007, 21 déc. 2006, n° 2006-1666.
536. Sénat, Séance du 28 novembre 2006 (compte rendu intégral des débats), http://www.senat.fr/seances/s200611/s20061128/s20061128002.html

b. Un montant de compensations non corrélé aux dépenses imposées

604. Les compensations devraient en principe permettre aux collectivités territoriales de préserver leurs ressources propres. Puisque ces compensations sont destinées à financer les dépenses imposées, cela signifierait alors que les ressources propres des collectivités sont sauvegardées. Il s'agirait donc d'une protection matérielle indirecte.

605. Néanmoins, dans la mesure où il n'existe pas de dispositif légal instaurant une corrélation exacte entre dépenses imposées et les compensations, les transferts de l'État peuvent être très en dessous de ce qui est attendu. C'est d'ailleurs l'inefficacité des mécanismes de compensation [537] que dénoncent aujourd'hui les élus.

606. Dans la suite de son intervention citée plus haut, le sénateur François Marc, expliquait ainsi (en se basant toutefois sur des estimations) :

> « Le troisième motif de la "colère" des élus porte sur la compensation financière très insuffisante des transferts de compétences nés de cette décentralisation. On sait que la promesse était de compenser les transferts "à l'euro près". Or, le manque à gagner cumulé des collectivités se chiffre à au moins 4 milliards d'euros, messieurs les ministres ; dans mon département par exemple, l'ardoise cumulée de l'État était estimée en juin dernier à 67 millions d'euros. » [538]

537. Voir les développements aux paragraphes 955 à 1011 pages 306–322.
538. *Ibid.*

Titre II

Les conséquences d'une autonomie financière mal fondée

607. L'autonomie financière fondée sur la nature des ressources des collectivités territoriales porte atteinte à leur libre administration et plus particulièrement à leur liberté d'agir. Il convient d'envisager l'atteinte de la liberté d'agir dans sa dimension juridique d'une part (Chapitre 1) et dans sa dimension matérielle d'autre part (Chapitre 2).

Chapitre 1

Une liberté d'agir atteinte dans sa dimension juridique

608. Il a été rappelé que les collectivités territoriales, pour agir, avaient besoin de moyens juridiques et matériels. Ces moyens constituent leur pouvoir d'agir, entendu au sens d'aptitude à agir. Ce pouvoir, s'il permet l'exercice de leur liberté d'agir, est aussi le bras armé de leur obligation d'agir. Il s'agit ici de s'intéresser plus précisément à la dimension juridique de ce pouvoir. Il importe de rappeler la représentation proposée plus tôt. Le périmètre juridique du pouvoir d'agir des collectivités territoriales correspond à un cadre légal enfermé dans un cadre constitutionnel. Le législateur ne pourrait pas étendre le périmètre juridique du pouvoir d'agir des collectivités au-delà de ce que lui permet la Constitution. Par exemple, le législateur ne pourrait pas confier aux collectivités territoriales la responsabilité d'effectuer des dépenses militaires ou diplomatiques.

609. Il a été dit que le législateur ne pouvait pas non plus réduire ce cadre au point d'entraver la libre administration. Néanmoins, ni le Conseil constitutionnel ni le Conseil d'État ne font de distinction entre liberté d'agir et obligation d'agir des collectivités territoriales. Seul le pouvoir d'agir est protégé, il renvoie à la notion d'attributions effectives qui peuvent donc relever en totalité de l'obligation d'agir des entités infra-étatiques. La question pouvait se poser de savoir si, à l'occasion de la réforme de 2003-2004 et la consécration de l'autonomie financière des collectivités territoriales, la conception des juges avait changé.

610. Il a été répondu par la négative au sujet de la dimension matérielle du pouvoir d'agir des collectivités territoriales. Ainsi, les ressources des collectivités (propres ou non) peuvent servir entièrement à financer des dépenses imposées. En effet, le juge, même après

la réforme de 2003-2004 - et bien que l'article 72-2 alinéa 1 dispose que les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement - ne fait toujours pas la différence entre les ressources destinées à la mise en œuvre de l'obligation d'agir et celles permettant l'exercice de leur liberté d'agir.

611. Il faut se demander maintenant ce qu'il en est de la dimension juridique de cette liberté d'agir. Il faut raisonner *in abstracto* pour rendre la question ici soulevée plus compréhensible. Si, après avoir engagé toutes les dépenses qui s'imposent à elles, les collectivités territoriales conservent des ressources, avec quelle liberté peuvent-elles en disposer et quelle est la protection constitutionnelle de cette liberté ? Encore autrement posée, la question est de savoir s'il existe un cadre juridique minimum, constitutionnellement protégé, permettant aux collectivités territoriales d'engager des dépenses propres lorsqu'il leur reste des ressources, une fois accomplies leurs obligations légales.

612. L'enjeu autour de la dimension juridique de la liberté d'agir des collectivités territoriales est indissociable de celui de sa dimension matérielle. Cela a été dit, si les collectivités territoriales n'ont pas les moyens financiers d'engager des dépenses propres, peu importe qu'elles aient un cadre juridique les y autorisant. L'inverse est aussi vrai.

613. Bien que de nombreux auteurs l'aient cherchée ailleurs, la dimension juridique du pouvoir d'agir des collectivités territoriales correspond aux compétences confiées par l'État aux collectivités territoriales. Une compétence est une « aptitude d'agir dans un certain domaine » [539]. Il s'agit de domaines régis par des dispositions parfois très larges, permettant juridiquement aux entités infra-étatiques d'intervenir avec de grandes marges de manœuvre.

614. Pour réduire les dépenses des collectivités territoriales, l'État a d'abord cherché à diminuer leurs moyens financiers, ce qui revient à limiter la dimension matérielle de ce pouvoir d'agir. Il a souhaité également réduire le périmètre juridique d'intervention des collectivités. La mesure qui symbolise cette volonté étatique est la suppression de la clause de compétence générale. Pour autant, cette clause n'a jamais eu aucune incidence sur le pouvoir d'agir des collectivités territoriales. L'État a également fait de certaines compétences auparavant partagées, des compétences dorénavant exclusives. Néanmoins, s'il s'agit d'une réelle diminution du périmètre juridique d'intervention locale, celle-ci est relativement faible. De ce point de vue, il convient de constater une remise en cause limitée du périmètre des compétences locales (Section 1). Puisqu'il est difficile pour l'État d'agir sur la dépense

539. Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique de l'Association Henri Capitant*, 14ème éd., Dictionnaires quadrige, PUF, 2022, 1136 p.

locale au travers des compétences, il fallait envisager d'autres solutions. Il y est parvenu avec la contractualisation et plus particulièrement avec la contractualisation financière. Il faut constater alors une remise en cause avérée de la liberté d'agir locale (Section II).

Section I Une remise en cause limitée du périmètre des compétences locales

615. Pour une partie de la doctrine et du personnel politique, à côté des compétences attribuées aux collectivités territoriales, il y aurait un cadre ou des interstices, leur permettant d'agir. Cet espace juridique d'intervention est qualifié de clause de compétence générale ou de clause générale de compétences. Pour les communes, cette clause se trouverait dans l'article L2121-29 du CGCT selon lequel « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Jusqu'à la loi NOTRé [540], cette clause était supposée se trouver dans l'article L3211-1 de ce même code pour les départements (« le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département ») et dans l'article L4221-1 pour les régions (« le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région »).

616. L'existence ou l'intérêt de cette clause a fait l'objet d'intenses débats doctrinaux. Il sera démontré ici qu'au cœur de cet affrontement se trouve un profond malentendu qui, curieusement, n'a jamais été examiné sous cet angle.

617. Il y a un enjeu majeur à clore le débat sur la clause de compétence générale. Pendant que la doctrine se livrait, article après article, à une bataille rangée, elle a ignoré le rôle des compétences comme cadre juridique d'épanouissement de la liberté d'agir des collectivités territoriales. Surtout, elle n'a peut-être pas suffisamment identifié la menace première qui pèse sur cette liberté et qui ne concerne pas sa dimension juridique, mais sa dimension matérielle.

618. La clause n'a donc jamais fondé un quelconque cadre juridique au pouvoir d'agir (et *a fortiori* aucun cadre non plus à la liberté d'agir) des collectivités territoriales (§1). Des réformes, notamment avec la loi NOTRé, ont conduit à ce que des compétences partagées deviennent exclusives. Cependant, la suppression de ces compétences partagées a été éludée par celle de la clause de compétence générale (§2).

540. *Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République*, *op. cit.*

§ 1. Une clause qui n'a jamais fondé un quelconque cadre juridique au pouvoir d'agir des collectivités territoriales

619. Il n'est pas possible de faire l'impasse sur l'intense querelle doctrinale à laquelle se livrent les auteurs depuis un demi-siècle entre ceux qui défendant la clause de compétences générale et ceux la rejetant (A). Il sera pourtant établi que la liberté d'agir des collectivités territoriales, que les partisans de la clause de compétence générale veulent préserver, se trouve pourtant devant leurs yeux, c'est-à-dire dans les compétences attribuées et non en dehors (B).

A. Une querelle doctrinale intense depuis près d'un demi-siècle

620. Pour comprendre les enjeux autour de cette bataille doctrinale, il faut revenir sur les arguments des détracteurs de la clause de compétence générale (1) ainsi que sur ceux avancés par ses partisans (2).

1. Les arguments des détracteurs de la clause de compétence générale

621. Une partie de la doctrine, rejoint par certains parlementaires, explique que cette clause de compétence générale n'existe pas ou n'a pas de contenu juridique (a). Ils ajoutent qu'une telle clause, si elle existait, porterait atteinte à l'unité de l'État (b).

a. Une clause qui n'aurait pas de contenu juridique

622. Certains auteurs, mais également une partie du personnel politique estiment que la clause de compétence générale n'existe pas ou n'a pas de contenu juridique. Ainsi, à l'occasion des débats sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé) [541], Jean-Jacques Hyest, le rapporteur de la commission des lois au Sénat qui, deviendra d'ailleurs quelques mois plus tard membre du Conseil constitutionnel, affirmait qu' « il faut supprimer cette fameuse clause de compétence générale, qui n'a, je le dis une fois de plus, aucun contenu juridique » [542].

541. *Ibid.*

542. Sénat, séance du 14 janvier 2015, compte rendu intégral des débats. Nouvelle organisation territoriale de la République, suite de la discussion en procédure accélérée d'un projet de loi dans le texte de la commission, article 1, https://www.senat.fr/seances/s201501/s20150114/s20150114001.html

623. Sans surprise, les membres du gouvernement qui défendaient cette suppression allaient dans ce sens. André Vallini, alors secrétaire d'État chargé de la Réforme territoriale, soutenait que « la notion de clause de compétence générale n'est pas définie par le droit et son contenu découle uniquement des articles du code général des collectivités territoriales définissant la capacité des organes délibérants à traiter des affaires d'intérêt local au travers de leurs délibérations. Ce n'est donc pas une notion juridique, c'est une notion politique » [543].

624. René Chapus lui-même écrivait dans son manuel de droit administratif général : « Une formule générale et abstraite (tendant à exprimer que les collectivités locales bénéficient d'une « clause générale de compétence) [...] n'a guère de signification juridique » [544].

b. Une clause qui porterait atteinte à l'unité de l'État

625. Parmi les principaux arguments avancés pour expliquer l'inexistence de cette clause et justifier sa suppression (ou plus exactement pour justifier la suppression de toute ambiguïté), des auteurs et des élus ont pu soulever que la reconnaissance d'une telle clause portait atteinte à l'unité de l'État. Jean-Paul Pastorel explique ainsi que « si les collectivités territoriales disposaient d'un véritable pouvoir normatif autonome, elles pourraient se prévaloir d'une compétence générale, mais ce n'est pas le cas. Elles peuvent seulement compter sur la faculté de poser des décisions à raison de leurs compétences, mais elles n'ont pas pour autant de vrai "pouvoir de décision" en ce sens que le transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales ne se traduit pas par l'exercice de pouvoirs normatifs nouveaux » [545].

626. Là encore, à l'occasion de la discussion du projet de loi NOTRé, les parlementaires les plus hostiles à la clause ne manquaient pas de réaffirmer la toute-puissance de l'État. Un sénateur, en en interpellant un autre, déclarait que « ce n'est pas aux collectivités locales de dire ce qu'elles souhaitent faire ; c'est à l'État de dire aux collectivités ce qu'elles doivent faire et avec quels moyens. C'est le rôle du Parlement ». Un de ses collègues

543. Sénat, séance publique 13 janvier 2015, compte rendu intégral des débats, https://www.senat.fr/seances/s201501/s20150113/s20150113.pdf, p. 40

544. René CHAPUS, *Droit administratif général*, 12ème éd., tome 1, Montchrestien, 1998, 1313 p., p. 270.

545. Jean-Paul PASTOREL, « Collectivité territoriale et clause générale de compétence », *RFFP* jan. 2007, p. 51.

rebondissait : « Oui ! C'est le rôle du législateur ! » [546].

627. Avant la V^e^ République, une partie de la doctrine soutenait qu' « il n'appartient pas à la collectivité locale de déterminer elle-même librement la liste des affaires locales, de dire quels sont les besoins proprement locaux qu'elle satisfera en les érigeant en services publics locaux » [547]. Ainsi, les collectivités territoriales n'ont pas la compétence de leurs compétences [548]. Il a pu même être soutenu que l'intérêt général n'est pas du ressort premier des collectivités territoriales. Pour Paul Bernard, « les collectivités décentralisées prolongent la mission de l'État-nation au plus près des citoyens », aussi la « décentralisation ne doit donc pas rabougrir la perspective du service de l'intérêt général à la dimension des clochers ou à la mesure de la personne des élus en charge de la confiance des citoyens » [549].

2. Les arguments des partisans d'une clause de compétence générale

628. Du côté des partisans de la clause de compétence générale, il est soutenu qu'elle se trouverait dans la référence aux affaires locales (a) et que sans elle, plus rien ne distingue les établissements publics des collectivités territoriales. Ainsi, pour ces auteurs, l'absence de clause spécialiserait les collectivités territoriales (b).

a. Une clause qui se trouverait dans la référence aux affaires locales

629. Même s'il sera démontré que la clause de compétence générale n'existe pas, les travaux d'ordre historique de ceux qui la défendent sont intéressants. En effet, s'ils visent à tort une clause, ils décrivent justement l'origine de la liberté d'agir des collectivités territoriales.

630. Dans sa thèse remarquée [550], Arnaud Duranthon soutient que « la clause de compétence générale *n'est pas une notion juridique spontanée*, créée *ex nihilo* par un législateur inventif. Elle est plutôt la transcription juridique, opérée par un État unitaire, d'une réalité sociale que la centralisation administrative n'a pas pu réduire complètement : celle de l'existence de questions, d'enjeux et d'affaires éminemment locaux que des formes d'organisation sociale et politique apparues de façon relativement spontanée à l'intérieur

546. Sénat, séance publique 14 janvier 2015, compte rendu intégral des débats, https://www.senat.fr/seances/s201501/s20150114/s20150114.pdf, p. 40.
547. André de LAUBADÈRE, *Manuel de droit administratif*, 5^ème^ éd., LGDJ, 1957, 323 p., p. 142.
548. Formule attribuée à Georg Jellinek.
549. Paul BERNARD, « Un État déconcentré dans une nation décentralisée », *AJDA* 1992, p. 39.
550. Arnaud DURANTHON, *op. cit.*

des frontières de l'État ont eu le souci d'identifier et de satisfaire, bénéficiant pour ce faire d'une certaine forme d'autonomie » [551].

631. Pour justifier l'existence de la clause de compétence générale, cet auteur, et de nombreux autres, ont cherché dans l'histoire les racines de cette capacité des organisations locales à satisfaire leurs besoins propres. Ainsi, « depuis la préhistoire, les hommes se sont efforcés d'organiser leur vie sociale et d'adapter ses contours politiques au territoire qu'ils occupaient et à la nature de leurs besoins » [552].

632. Sous la période romaine, la satisfaction de ce besoin local est organisée au niveau du district par « la curie » qui est « un conseil ou un sénat municipal » [553]. Cette institution se voit par ailleurs confier la gestion d'affaires relevant de l'État romain. Ainsi, « dès la période romaine, il existe une distinction entre des affaires relevant de ce qu'on qualifierait aujourd'hui d'intérêt public local, directement gérées par une institution donnée, et des affaires à caractère étatique dont l'État, pour les facilités d'administration, déconcentre l'exécution » [554].

633. Ni les conquêtes franques ni la période féodale ne viendront remettre en cause cette faculté qu'ont les entités locales de satisfaire les besoins de la population. D'ailleurs, la période pendant laquelle s'affirmera l'unité de l'État ne viendra pas non plus bouleverser les choses de ce point de vue. Au contraire, Arnaud Duranthon fait remarquer qu'à cette époque, le besoin local persiste à être la « structure politique fondamentale des villes et des communautés d'habitants » [555] et qu'il demeure irréductible de la Révolution à nos jours.

634. Parmi les textes révolutionnaires, il faut inscrire le décret du 14 décembre 1789, également connu sous le nom de « loi municipale » dans la généalogie de ce pouvoir d'agir local. Celui-ci dispose notamment que :

> « XLIX Les Corps Municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir ; les unes propres au Pouvoir Municipal, les autres propres à l'Administration générale de l'État, et déléguées par elle aux Municipalités.
>
> L. Les fonctions propres au Pouvoir Municipal, sous la surveillance et l'inspection des Assemblées administratives, sont : De régir les biens et revenus

551. *Ibid.*, p. 69.
552. *Ibid.*, p. 71.
553. *Ibid.*, p. 71.
554. *Ibid.*, p. 71.
555. *Ibid.*, p. 74.

> communs, des Villes, Bourgs, Paroisses et Communautés ; De régler et d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs ; De diriger et de faire exécuter les travaux publics qui sont à la charge de la Communauté ; D'administrer les établissements qui appartiennent à la Commune, qui sont entretenus de ses deniers, ou qui sont particulièrement destinés à l'usage des Citoyens dont elle est composée ; De faire jouir les Habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, et de la tranquillité dans les rues, Lieux et Édifices publics ;
>
> LI. Les fonctions propres à l'Administration générale qui peuvent être déléguées aux Corps Municipaux pour les exercer sous l'autorité des Assemblées administratives, sont : La répartition des Contributions directes entre les Citoyens dont la Communauté est composée ; La perception de ces contributions ; Le versement de ces contributions dans les caisses du District ou du Département ; La direction immédiate des travaux publics dans le ressort de la Municipalité ; La régie immédiate des établissements publics destinés à l'utilité générale ; La surveillance et l'agence nécessaires à la conservation des propriétés publiques ; L'inspection directe des travaux de réparation ou de reconstructions des Églises, Presbytères, et autres objets relatifs au service du Culte religieux. »

635. Au tout début de la Troisième République, quelques mois seulement après la déchéance officielle de Napoléon III, est votée la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux [556], également appelée « charte des départements ». Ce texte disposait notamment que les conseils généraux délibèrent « sur tous les objets d'intérêt départemental ». Cette préfiguration de la formule qui sera retenue treize ans plus tard pour les communes fait que cette la loi est vue par les tenants de la clause de compétence générale comme « une étape dans l'affirmation de [celle-ci] » [557].

636. Le principal texte invoqué par les partisans de cette clause et qui expliquerait selon eux son réel fondement textuel, en tout cas pour les communes, est la grande loi du 5 avril 1884 [558] et plus particulièrement son article 61 alinéa 1 qui veut que « le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune ». Sans encore rentrer dans le débat de savoir si cette disposition fonde ou non une clause de compétence générale,

556. Loi relative aux conseils généraux, 10 août 1871.
557. Jean-Marie PONTIER, « Requiem pour une clause générale de compétence ? », *La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales* 10 jan. 2011, p. 47.
558. *Loi sur l'organisation municipale*, *op. cit.*

il faut relever qu'elle fixe en tout cas la possibilité pour les communes d'agir dans le domaine local.

637. Finalement, il y a une certaine constante historique : les entités qu'il convient aujourd'hui d'appeler collectivités territoriales ont eu d'abord à gérer les affaires locales, auxquelles se sont ajoutées des affaires confiées par le pouvoir central. Lorsque les auteurs recourent à l'histoire pour tenter de trouver des racines ou un fondement textuel à la clause de compétence générale, ils expliquent avant tout, et il faut les rejoindre sur ce point, que les entités infra-étatiques ont toujours bénéficié d'une certaine liberté d'agir.

b. Une clause qui serait consubstantielle à la décentralisation et sans laquelle les collectivités seraient spécialisées

638. Les arguments qui reviennent le plus souvent sous la plume de ceux qui défendent la clause de compétence générale sont de deux ordres. D'une part, la clause serait consubstantielle à la décentralisation (i) et d'autre part, elle serait un critère de distinction entre l'établissement public et la collectivité. Autrement dit, sans la clause, les collectivités seraient spécialisées (ii).

i. Une clause qui serait consubstantielle à la décentralisation

639. Pour le sénateur Edmond Hervé : « c'est au nom des libertés locales que la commune, le département, la région définissent ce qu'est l'intérêt communal, l'intérêt départemental ou l'intérêt régional. Si, demain, une autorité transcendantale vient définir cet intérêt, la décentralisation n'existe plus. [...] Je suis fondamentalement opposé à toute liste de compétences exclusives. Ce serait aller contre les principes constitutionnels de libre administration et de non-tutelle d'une collectivité sur une autre » [559].

640. Le principal argument au soutien de la thèse de l'existence et de l'importance d'une clause générale de compétence tient en ce qu'elle serait le pivot de la décentralisation en France. Il a été expliqué qu'elle était un « attribut politique essentiel des collectivités territoriales, consubstantiel à la décentralisation » [560]. Des parlementaires ont expliqué que « la clause de compétence générale n'est pas un privilège : elle est l'essence même de

559. Sénat, séance publique 30 juin 2010, compte rendu intégral des débats, senat.fr/seances/s201006/s20100630/s20100630.pdf, p. 5538.

560. Yves KRATTINGER et Jacqueline GOURAULT, *Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales sur les premières orientations sur la réorganisation territoriale (rapport d'étape)*, *op. cit.*, p. 132.

la décentralisation "d'avant la décentralisation". C'est elle qui a permis à notre système unitaire, jacobin, hypercentralisé de respirer. [...] C'est aussi un principe de démocratie locale et un principe constitutionnel » [561].

641. Ces arguments sont partagés par une partie de la doctrine. Pour Michel Verpeaux, « supprimer la compétence générale des départements et des régions apparaît alors comme un retour en arrière par rapport à ce mouvement historique. Il serait difficile de ne pas voir dans ce retrait une forme de recentralisation et d'une certaine dépossession des citoyens, qui seraient ainsi privés d'un moyen de défense des intérêts locaux » [562].

642. Il a même été soutenu que la suppression de la clause de compétence générale pourrait ne pas être conforme au droit conventionnel. Ainsi, Jean-Marie Potier avançait : « On pourrait s'interroger – mais la question n'a pas été posée au Conseil constitutionnel – si cela est conforme à la Charte européenne de l'autonomie locale, ratifiée par la France, et qui déclare que les collectivités locales doivent bénéficier "d'une large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission" » [563]. Il faut dire que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, dans un rapport précité de 2016, « exprime sa préoccupation concernant [...] la suppression de la clause générale de compétence [...], ce qui restreint le champ des prérogatives des collectivités locales » [564].

643. Michel Verpeaux rappelait que « l'article 4 de la Charte proclame [...] que "les collectivités territoriales ont toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité". Cette dernière disposition correspond à la définition française de la compétence générale et ce même article fait référence aux "compétences de base" de ces mêmes collectivités, tandis que son alinéa 3 dispose que "L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens", ce qui correspond à la définition du principe de subsidiarité, qui peut être compris lui-même comme une déclinaison de la compétence générale. Paradoxalement, c'est au moment où la France a accepté de ratifier, le 17 janvier 2007, ce texte européen, qui avait suscité bien des interrogations, qu'est envisagée, après vingt-cinq ans d'application des lois de décentralisation, une

561. Sénat, séance publique 16 décembre 2014, compte rendu intégral des débats, https://www.senat.fr/seances/s201412/s20141216/s20141216.pdf, p. 10467.
562. Michel VERPEAUX, « Pavane pour une notion défunte. La clause de compétence générale », *AJDA* 2014, p. 457.
563. Jean-Marie PONTIER, « Requiem pour une clause générale de compétence ? », *op. cit.*
564. Jakob (Jos) WIENEN et Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, *op. cit.*

remise en cause du principe de compétence générale. Le retour de cette dernière pouvait se comprendre comme une mise en adéquation avec le droit européen » [565].

ii. Une clause sans laquelle les collectivités territoriales seraient spécialisées

644. Patrick Mozol rappelle que « la distinction entre les collectivités territoriales et les établissements publics est depuis plus d'un siècle déjà la source de nombreux concepts et débats doctrinaux » [566].

645. Il ne s'agit pas de rentrer dans ce débat mais simplement relever que certains auteurs ont prétendu que la clause générale de compétence était le critère qui permettait de distinguer d'un côté les collectivités territoriales et de l'autre les établissements publics. Avec la suppression (partielle) de la clause générale de compétence, Jean-Marie Pontier regrette ainsi qu'on ait alors « des catégories de collectivités territoriales disposant de compétences spécialisées » et que « la distinction disparaît » [567].

646. C'est également un point de vue partagé par Bertrand Faure pour qui « la collectivité [...] se rapproche de l'établissement public par l'effacement de la compétence générale des départements et des régions » [568].

647. Cette spécialisation, selon Michel Verpeaux « ne pourrait que renforcer le contrôle de l'État quant au nécessaire respect de cette répartition [des compétences] et ouvrir un champ potentiel de contentieux important » [569].

565. Michel VERPEAUX, « Pavane pour une notion défunte. La clause de compétence générale », *op. cit.*
566. Patrick MOZOL, « Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les vicissitudes d'une distinction en voie d'effondrement théorique », *RFDA* 2016, p. 1133.
567. Jean-Marie PONTIER, « Requiem pour une clause générale de compétence ? », *op. cit.*
568. Bertrand FAURE, « La clause générale de compétence et le chercheur », *AJDA* 2015, p. 1825.
569. Michel VERPEAUX, « Pavane pour une notion défunte. La clause de compétence générale », *op. cit.*

B. Une liberté d'agir qui se trouve dans les compétences et non en dehors

648. Partisans et opposants à la clause de compétence générale se sont enfermés dans un débat relativement infructueux. Il n'apparaît pas dans leurs prises de position une réelle volonté de comprendre ce que chacun met derrière cette notion, ce qui a conduit certains auteurs à considérer que les points de vue étaient « probablement irréconciliables » [570]. Il faudra ici tenter cette réconciliation.

649. Lorsque la loi de 1884 dispose que « le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune » elle ne fait rien d'autre que de rappeler que la collectivité dispose d'une certaine liberté pour gérer les affaires locales. Elle ne dit aucunement qu'elle a le pouvoir de définir le cadre de cette liberté. D'ailleurs, le reste de la loi prévoit un certain nombre d'affaires locales dont les communes doivent se saisir.

650. Il semble que les auteurs qui défendent la clause de compétence générale visent bien en premier lieu cette liberté. Par exemple, Jean-Marie Pontier, pour appuyer sa thèse de l'existence d'une telle clause, cite Raymond Carré de Malberg qui rappelait que la commune « possède un cercle d'activité qui lui appartient en propre » [571]. L'auteur parle d' « une liberté d'initiative qui est au fond la garantie réelle d'une véritable décentralisation, parce qu'elle permet sans obliger, elle donne leurs chances aux collectivités et à leurs élus de faire plus et autre chose que ce que l'application littérale des textes autorise » [572]. Robert Hertzog voit dans la clause un des fondements du pouvoir de dépenser [573].

651. Cette idée d'une clause qui permet l'initiative et l'innovation, notamment en choisissant ses dépenses, est régulièrement mentionnée par ceux qui la défendent. Par exemple, le sénatrice Cécile Cukierman, durant les débats sur le projet de loi NOTRé affirmait que, « la volonté de réduire l'action des conseils généraux et régionaux en leur supprimant la clause de compétence générale conduira à diminuer ce que pourtant beaucoup aiment à promouvoir, nous l'avons souvent entendu dans cette enceinte, à savoir l'intelligence et

570. Arnaud DURANTHON, *op. cit.*, p. 67.

571. Raymond CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État spécialement après les données fournies par le Droit constitutionnel français*, tome premier, Sirey, 1920, 837 p., p. 184, cité par Jean-Marie PONTIER, « Requiem pour une clause générale de compétence ? », *op. cit.*

572. *Ibid.*

573. Robert HERTZOG, « La dépense, essence du pouvoir local : la fin des trente glorieuses ? », *op. cit.*, p. 38-39.

l'innovation territoriales »[574].

652. En réalité, les défenseurs de cette clause visent avant tout un cadre juridique permettant la liberté d'agir des collectivités tandis que leurs contradicteurs voient dans cette position la volonté de reconnaître aux collectivités la compétence de leurs compétences[575], ce qui n'a jamais été le cas. Les premiers ont fait l'erreur de chercher ce cadre juridique d'intervention au-delà de celui que constituent les compétences attribuées. Il faut revenir sur la thèse erronée selon laquelle il y aurait des espaces libres entre les compétences formellement confiées aux collectivités territoriales (1) et comprendre que les auteurs ont été déroutés par la notion de compétences obligatoires (2).

1. La thèse erronée selon laquelle il y aurait des espaces libres entre les compétences attribuées

653. Même après ce qu'ils considèrent être une suppression partielle de la clause générale de compétence, les auteurs maintiennent qu'elle est indispensable à une bonne décentralisation, car elle serait le cadre de l'innovation et de l'initiative locales. Cette thèse, profondément enracinée dans l'esprit de nombreux auteurs (a), est nourrie d'exemples qui singulièrement la desservent (b).

a. Une thèse profondément enracinée

654. Jean-Marie Pontier explique que « le terme de "compétence" est, à la fois, l'un de ceux qui sont les plus utilisés en droit public, et l'un des plus délicats à "manipuler" »[576]. L'auteur ajoute : « À partir du moment où une société est suffisamment organisée, développée, inévitablement se pose un problème de répartition des compétences, qui revient à se demander, en disant les choses brutalement, "qui fait quoi" »[577].

655. En réalité, employé au sujet des collectivités territoriales, le terme de compétence n'est rien d'autre qu'un cadre juridique à qui il a été donné un nom relativement englobant. Au sein de ce cadre juridique se déploie le « pouvoir légal de faire des actes juridiques »[578], développé par Gaston Jèze. Ce cadre permet de considérer que les décisions prises en

574. Sénat, séance publique 16 décembre 2014, compte rendu intégral des débats, https://www.senat.fr/seances/s201412/s20141216/s20141216.pdf, p. 10474.
575. Formule attribuée à Georg Jellinek.
576. Jean-Marie PONTIER, « Requiem pour une clause générale de compétence ? », *op. cit.*
577. *Ibid.*
578. Gaston JÈZE, « Essai de théorie générale de compétence pour l'accomplissement des actes juridiques en droit public français », *RD publ.* 1923, Tome quarantième, p. 60, p. 58.

son sein sont *a priori* légales. *A priori* seulement, car il y a potentiellement d'autres conditions à remplir pour que la décision n'enfreigne pas la loi. Par exemple, l'intervention devra le cas échéant relever de l'intérêt local [579]. Cela signifie également que les décisions prises en dehors de ce cadre sont illégales. Elles ne seront pas toujours sanctionnées pour autant. Parfois, elles seront même encouragées par l'État, notamment lorsque celui-ci veut mobiliser des financements locaux pour accompagner des projets qui relèvent de sa propre compétence (par exemple, la participation financière réclamée aux collectivités territoriales aux projets de grandes lignes ferroviaires, alors qu'elles n'ont pourtant pas de compétences spécifiques en la matières). Chaque grande compétence reçoit généralement un intitulé large : *action sociale*, *action économique*, *culture*, *sport*, etc.

656. Plusieurs auteurs prétendent qu'il manque certaines compétences, pourtant naturelles, aux collectivités et selon eux, c'est cette carence que la clause de compétence générale vient corriger. Ainsi, cette doctrine explique que « les attributions particulières ne sont pas limitatives, la clause générale de compétence permet d'ouvrir le système, c'est en quoi elle est fondamentale » [580]. Jean-Marie Pontier prétend depuis longtemps que « la clause générale de compétence consacre l'initiative possible de la collectivité au-delà d'une liste possible de compétences » [581].

657. D'ailleurs, cette idée que la clause vient combler un vide est un contre-argument adressé à ceux qui dénoncent qu'elle porterait atteinte à l'unité de l'État. Jean-Marie Pontier assène ainsi qu' « il a toujours été dit que, s'agissant des affaires "publiques", ladite clause n'habilitait une collectivité à intervenir que pour autant que la matière, le domaine, n'avait pas été remis à une autre personne, publique ou privée, et que l'intervention présentait le caractère d'intérêt public. La clause générale de compétence a donc toujours joué sur une marge, ce qui ne signifiait pas nécessairement une intervention à la marge » [582].

579. Voir le paragraphe 212 page 77.

580. Le paragraphe complet est celui-ci : « Il faut toutefois souligner que si cette compétence générale est fondamentale, sur un plan tant théorique que pratique, et tout spécialement dans le cas des communes, les affaires de la commune sont depuis la loi de 1884 pour l'essentiel définies par des dispositions particulières, dans cette loi ou indépendamment. Mais les attributions particulières ne sont pas limitatives, la clause générale de compétence permet d'ouvrir le système, c'est en quoi elle est fondamentale même si elle joue à titre complémentaire, permettant plus particulièrement d'assurer directement la satisfaction des besoins de la population en cas de carence de l'initiative privée, et de soutenir par des subventions les activités d'intérêt communal de personnes privées ou d'autres personnes publiques », Jean BÉNOIT, « Conseil municipal : attributions » *in Encyclopédie des collectivités locales*, folio n°320. Chapitre 6, 2015.

581. Jean-Marie PONTIER, « Semper manet. Sur une clause générale de compétence », *RD publ.* 1984, tome 100, p. 1443.

582. *Idem*, « Requiem pour une clause générale de compétence ? », *op. cit.*

658. Michel Verpeaux ne dit pas autre chose : « La clause de compétence générale n'est pas non plus synonyme, contrairement à ce qui est parfois soutenu pour critiquer ses effets, d'une compétence dans tous les domaines susceptibles de connaître un intérêt local. Elle doit tenir compte des compétences attribuées, notamment par la loi, à d'autres niveaux de collectivités, ne serait-ce qu'à l'État. Elle attribue seulement à une catégorie de collectivités territoriales une faculté d'intervenir dans des domaines de compétence qui n'ont pas été attribués à d'autres personnes, qu'elles soient publiques ou privées, comme le montre, avec beaucoup de restriction, la jurisprudence administrative du Conseil d'État au bénéfice de l'initiative privée. La compétence générale n'a jamais signifié que les collectivités peuvent tout faire et qu'elles pourraient rivaliser avec l'État. Penser l'inverse serait confondre compétence générale et souveraineté, dont dispose seul, évidemment, l'État. Celui-ci ne constitue pas, malgré certaines opinions ou appréciations contraires, une collectivité territoriale » [583].

659. Des parlementaires ont également avancé cette idée qu'il y aurait, entre les compétences formellement définies, des espaces que seule la clause peut venir combler. Il y aurait des « domaines interstitiels, non attribués par le législateur à d'autres collectivités publiques » [584].

660. Cet argument pourrait faire pencher la balance du côté des partisans de la clause de compétence générale. En effet, si des décisions ont été prises par les collectivités, sans que le préfet ou le juge les ait remis en cause, alors leur fondement pourrait se trouver dans une clause générale de compétence.

661. Néanmoins, chacun des exemples donnés par la doctrine favorable à la clause est discutable. Systématiquement, les décisions locales dont il est prétendu qu'elles se fondent sur la clause générale de compétences, sont en réalité parfaitement rattachables à une compétence formellement attribuée.

583. Michel VERPEAUX, « Pavane pour une notion défunte. La clause de compétence générale », *op. cit.*

584. Le rapport sénatorial, signé M. Hyest et M. Vandierendonck, n'engage sans doute que le second sur ce point car le premier, cela a été mentionné plus haut, conteste le contenu juridique de la clause de compétence générale : « L'article 1er de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a maintenu la clause de compétence générale des régions et des départements au-delà du 1er janvier 2015, au motif que cette clause permet aux collectivités territoriales de n'intervenir que dans des domaines interstitiels, non attribués par le législateur à d'autres collectivités publiques », Jean-Jacques HYEST et René VANDIERENDONCK, *Rapport fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Procédure accélérée)*, n° 174, Sénat, 10 déc. 2014, [En ligne], p. 40.

b. Une thèse nourrie d'exemples qui singulièrement la desservent

662. Jean-Marie Pontier, sensible à la question de la culture, affirme ceci :

> « En premier lieu, il convient de rappeler un point que beaucoup ont tendance à oublier, et qui est cependant essentiel : la culture est le champ qui illustre le mieux la clause générale de compétence. En effet, si l'on se reporte aux années 1982-1983 et plus particulièrement aux deux lois de 1983, il apparaît clairement que le législateur ne s'est guère préoccupé dans ces lois (relatives, rappelons-le, à "la répartition de compétences" et non à la répartition des compétences) de la culture. Or, toutes les collectivités territoriales, sont intervenues en ce domaine. De plus elles sont intervenues, si l'on peut utiliser ce terme, avec la bénédiction de l'État, trop heureux que les collectivités en question viennent l'épauler dans ces dépenses culturelles et ainsi soulager son effort financier alors que, durant la même période, les demandes de financement en ce domaine se sont multipliées. Non seulement aucun recours n'a jamais été intenté contre de telles interventions (ce qui ne serait pas une preuve et pourrait être considéré comme une défaillance de l'État), mais l'État a subventionné les collectivités qui intervenaient en matière culturelle, notamment dans les différents "contrats" qui ont été conclus (contrats de villes, conventions de développement culturel, sans omettre les ex-contrats de plan devenus contrats de projets, etc.), ce qui était une manière de valider ces interventions. En l'absence de texte précis les autorisant à intervenir, et si l'on admet donc que ces interventions n'étaient pas illégales, un seul fondement subsiste, la clause générale de compétence » [585].

663. Pourtant, la loi du 7 janvier 1983 [586] visée, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, dès son article premier, dispose que « les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. Ils concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie ». Le développement culturel est peut-être une expression vague, mais il apparaît bien comme une compétence partagée qui correspond parfaitement à un fondement juridique permettant

585. Jean-Marie PONTIER, « Requiem pour une clause générale de compétence ? », *op. cit.*

586. *Loi relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (loi Defferre)*, *op. cit.*

à toutes les collectivités d'intervenir. Il est donc un cadre juridique à la liberté d'agir des collectivités territoriales en matière culturelle.

664. Bernard Dreyfus, dans un vibrant plaidoyer en faveur de la clause, soutient quant à lui qu' « il ne faut pas oublier que sans cette clause de compétence générale, il n'y aurait ni trottoir ni éclairage public, car aucun texte ne les rend obligatoires. On pourrait multiplier les exemples à l'infini à commencer par celui de la distribution d'eau potable puisque seul "le bec d'eau" par groupe d'immeubles fut une obligation jusqu'au texte sur le logement décent. Et encore la première rédaction évoque l'eau en oubliant de la préciser potable comme si cela était une évidence ! » L'auteur ajoute : « Qui aurait initié la couverture en téléphonie mobile des zones blanches ou l'installation de réseaux de haut débit en zones rurales non "rentables" si les départements n'avaient pas pris le relais d'opérateurs non intéressés par ces territoires ? » [587].

665. Là encore, l'affirmation est inexacte. Chacun des exemples donnés est lié à une compétence identifiée et confiée aux collectivités concernées. Les trottoirs et l'éclairage public relèvent de la voirie, et par exemple la loi municipale de 1884, supposée fonder la clause de compétence générale, précisait dans son article 90 que « le maire est chargé, sous le contrôle du Conseil municipal et la surveillance de l'administration supérieure [...] de pourvoir aux mesures relatives à la voirie municipale. Depuis le Moyen-Âge, l'éclairage public est aussi une question de sécurité [588]. C'est pourquoi on le retrouve également mentionné à l'article 97 de cette loi : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique. Elle comprend notamment [...] l'éclairage ». Toujours dans cette loi, le maire délivre les « permissions de voirie [...] ayant pour objet, notamment l'établissement, dans le sol de la voie publique, des canalisations destinées au passage ou à la conduite soit de l'eau, soit du gaz... ». Enfin, concernant l'exemple donné par l'auteur du déploiement des réseaux haut débit, il y a encore matière à discussion. La loi pour la confiance dans l'économie numérique du 21 juin 2004 [589] donnait la compétence aux collectivités pour intervenir.

666. Michel Verpaux, pour justifier en quelque sorte l'innocuité de cette clause par rapport à l'unité de l'État a soutenu que le juge veillait à ce que les collectivités situent bien

587. Bernard DREYFUS, « À propos de la clause de compétence générale », *AJDA* 2009, p. 337.

588. Sophie RECULIN, *« Le règne de la nuit désormais va finir ». L'invention et la diffusion de l'éclairage public dans le royaume de France (1697-1789)*, Thèse de doctorat en Histoire moderne et contemporaine, Université Charles de Gaulle - Lille III, 2017, [En ligne].

589. Loi pour la confiance dans l'économie numérique, 21 juin 2004, n° 2004-575.

leurs interventions dans ces prétendus interstices « afin d'éviter les conflits de compétence entre collectivités territoriales » [590]. Selon l'auteur, la Haute juridiction ferait une « lecture habilitant les collectivités territoriales à statuer sur toutes questions d'intérêt public local sous réserve qu'elles ne soient pas dévolues par la loi à l'État ou à d'autres personnes publiques que le gouvernement a souhaité faire prévaloir » [591].

667. Pour justifier sa thèse, Michel Verpeaux cite la décision du Conseil d'État du 29 juin 2001, *Commune de Mons-en-Baroeul* [592], qui est d'ailleurs l'étendard de tous ceux qui défendent la clause de compétence générale. Le personnel politique y fait également référence [593].

668. Dans cet arrêt, le Conseil d'État reconnaît à une commune la possibilité de mettre en place des aides à l'insertion sociale, qui constituent la contrepartie, pour leurs bénéficiaires, de la réalisation de travaux d'intérêt général local. Or, et cela a été ignoré ou mal interprété par la doctrine favorable à la clause de compétence, le Conseil d'État rattache bien cette possibilité à une compétence attribuée. En effet, celui-ci indique que « la loi du 31 mai 1990 [594] visant à la mise en œuvre du droit au logement, qui institue un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, élaboré et mis en œuvre par l'État et le département en association avec les collectivités territoriales et les autres personnes morales concernées, ne réserve pas à l'État l'initiative des mesures permettant aux personnes éprouvant des difficultés particulières d'accéder à un logement décent ou de s'y maintenir ». Le Conseil d'État raisonne en deux temps. Il y a bien une compétence qui permet d'agir d'une part et il n'y a pas d'interdiction spécifique qui viendrait réduire l'exercice de la liberté d'agir dans cette compétence d'autre part. Si cette possibilité, d'instituer des « mesures permettant aux personnes éprouvant des difficultés particulières d'accéder à un logement décent ou de s'y maintenir » avait été réservée à l'État, alors il se serait agi d'une compétence exclusive, ce qui en l'espèce donc, n'était pas le cas.

669. Deux autres affirmations doivent être rejetées. Certains ont vu dans la loi NOTRé la suppression partielle de la clause de compétence générale. Cela les a conduit à soutenir que d'une part elle avait été maintenue au bénéfice des communes et d'autre part que les départements et les régions la conservaient pour la culture, le sport et le tourisme. La

590. Michel VERPEAUX, « Pavane pour une notion défunte. La clause de compétence générale », *op. cit.*
591. *Ibid.*
592. CE, *Commune de Mons-en-Baroeul*, 20 juin 2001, 193716.
593. Jean-Jacques HYEST et René VANDIERENDONCK, *op. cit.*, p. 40.
594. *Loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement*, *op. cit.*

commune ne jouit pas plus de la clause de compétence générale que les autres collectivités. Il se trouve simplement qu'elle continue à bénéficier de compétences qui ont été supprimées pour d'autres collectivités. Autrement dit, elle peut agir non pas en vertu d'une quelconque clause de compétence générale, mais au titre des compétences partagées. Concernant l'affirmation selon laquelle la loi NOTRé « maintient la "clause générale de compétence" dans les trois [...] secteurs d'intervention » [595] précités, elle laisse pour le moins très perplexe. Pourquoi aller chercher dans une clause le cadre juridique d'intervention en matière de culture, sport et tourisme lorsque ces trois compétences sont formellement citées comme des compétences partagées ?

670. On peut s'interroger sur les raisons qui expliquent cette méprise d'une partie de la doctrine. L'hypothèse la plus probable est que les auteurs ont été déroutés par le terme d'obligatoire qualifiant parfois les compétences confiées aux collectivités territoires.

2. Des auteurs déroutés par la notion de compétences obligatoires

671. La doctrine défendant la clause de compétence générale a été troublée par la qualification d'obligatoires souvent associée aux compétences attribuées. Pourtant, la notion de compétences obligatoires n'induit ni automaticité et prescriptibilité de l'intervention des collectivités territoriales (a). En réalité, il n'y a pas de compétences obligatoires ou facultatives, mais des compétences exclusives ou partagées (b).

a. Des compétences obligatoires considérées à tort comme induisant automaticité et prescriptibilité de l'intervention des collectivités territoriales

672. La citation précédemment donnée de Bernard Dreyfus est un indice qui permet de comprendre pourquoi les auteurs sont allés chercher ailleurs une liberté d'agir des collectivités territoriales qui se trouvait pourtant dans les compétences attribuées. Quand l'auteur affirme qu' « il ne faut pas oublier que sans cette clause de compétence générale, il n'y aurait ni trottoir ni éclairage public car aucun texte ne les rend obligatoires » [596], il oppose clause générale de compétences et compétences obligatoires. Pourtant, les champs de compétences sont tellement larges qu'ils n'indiquent pas précisément ce que la collectivité doit faire ou ne pas faire.

595. Parmi les nombreux exemples : Catherine MORIN-DESAILLY, *Rapport fait au nom de la commission culture du Sénat sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Procédure accélérée)*, n° 150, Sénat, 3 déc. 2014, [En ligne], p. 29.

596. Bernard DREYFUS, *op. cit.*

673. D'autres auteurs ont aussi confondu compétences obligatoires et dépenses imposées. C'est par exemple le cas quand il est soutenu que « le financement des interventions relevant de la clause de compétence générale n'est possible que si les actions relevant des compétences obligatoires ont été financées » [597]. Sans doute eût-il été plus précis d'écrire que « le financement des interventions relevant de la liberté d'agir n'est possible que si les actions relevant de l'obligation d'agir ont été financées ».

674. Même si cela paraît contre-intuitif, la notion de compétence obligatoire n'emporte ni automaticité de l'intervention locale ni prescriptibilité de celle-ci.

675. Pour vérifier le caractère non automatique de l'intervention de la collectivité ou de l'établissement public à qui il a pourtant été confié une compétence obligatoire, il est possible de prendre l'exemple suivant. Dans le CGCT, au chapitre concernant les Communautés urbaines (Cinquième partie, Livre II, Titre 1er, Chapitre V), il existe une section 3 intitulée « Compétences » et une sous-section 2 nommée « Compétences obligatoires ». Le premier article qui y figure, L5215-20, mentionne notamment que « La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes. 1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire : a) Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ».

676. C'est donc au titre des compétences obligatoires que sont visés la création, l'entretien et la gestion de zones portuaires ou aéroportuaires. Or, cela n'aurait aucun sens d'obliger les communautés urbaines à créer un port ou un aéroport. *A fortiori*, il n'y a rien à gérer ou entretenir quand il n'y a ni l'un ni l'autre. Autrement dit, ce n'est pas parce que la compétence est dite obligatoire qu'elle sera automatiquement exercée. Obligatoire ne signifie pas que l'exercice d'une compétence est impératif. Ici, le terme renvoie plutôt à la notion d'exclusivité. Si sur le territoire de la communauté urbaine il y a ou il doit y avoir un port ou un aéroport, alors c'est à cet établissement public, à l'exclusion des autres collectivités, que revient le soin de créer, entretenir et gérer la zone dédiée. Si une autre catégorie de collectivité était autorisée à intervenir, la compétence est alors partagée.

677. Pour rester sur le même exemple, et en imaginant cette fois que l'établissement soit amené à établir une zone aéroportuaire, il faut remarquer que la référence à sa compé-

597. Noé GERARDIN, « L'objectif de simplification dans les réformes territoriales récentes : l'exemple de la clause de compétence générale », *RFAP* 2016, volume 157, n° 1, p. 95.

tence en la matière est particulièrement imprécise, ce qui lui laisse donc de grandes marges de manœuvre (dans leur dimension juridique). En cela, il n'est pas non plus possible de considérer que les compétences, même dites obligatoires, emportent une notion de prescriptibilité de l'intervention. La même observation peut être faite pour les dépenses obligatoires, même si celles-ci représentent un cadre juridique d'intervention plus précis que celui que constitue la compétence dans laquelle elles s'insèrent.

b. Des compétences qui ne sont ni obligatoires ni facultatives mais exclusives ou partagées

678. La notion de compétence facultative n'a pas beaucoup plus de sens et est également source de malentendus. Par exemple, dans un avis parlementaire présenté à l'occasion des débats sur la loi NOTRé, la députée Monique Iborra indique que « si la clause de compétence générale des communes n'est pas remise en cause, la priorité est toutefois donnée au renforcement de l'intercommunalité, par l'élargissement des compétences obligatoires des communautés de communes et d'agglomération (notamment l'accueil des gens du voyage), mais aussi du champ des compétences facultatives (création et gestion de maisons du service public) »[598]. Les exemples mentionnés ici montrent bien la confusion entre la compétence et les missions qui la composent. L'accueil des gens de voyage relève de l'obligation d'agir de l'établissement (elle donnent lieu à des dépenses imposées), qui s'insère dans une compétence attribuée. La création et la gestion de maisons du service public sont des missions facultatives (relevant de la liberté d'agir et donnant lieu à des dépenses propres) qui s'insèrent là encore dans le cadre juridique d'une compétence attribuée.

679. Le terme de compétence obligatoire employé par le législateur et la doctrine prête à confusion et il serait heureux qu'il soit abandonné. Il n'y a pas de compétences obligatoires tout comme il n'y a pas de compétences facultatives. Il y a des compétences exclusives (qui peuvent être déléguées) ou des compétences partagées. Dans le cadre de ces compétences, les collectivités sont amenées à prendre des décisions qui relèvent soit de leur liberté d'agir, soit de leur obligation d'agir. Quand il s'agit de décisions portant sur des dépenses, celles relevant de la liberté d'agir sont des dépenses propres, celles qui relèvent de leur obligation d'agir sont des dépenses imposées.

598. Monique IBORRA, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi, adopté par le Sénat, portant nouvelle organisation territoriale de la République*, n° 2542, Assemblée nationale, 2 fév. 2015, [En ligne], p. 6.

§ 2. La suppression de compétences partagées éludée par celle de la clause de compétence générale

680. Il a été dit qu'il n'y avait pas de clause de compétence générale, mais une référence aux affaires locales dans lesquelles certains ont cru déceler une telle clause. Le législateur, qui a fini par vouer cette clause aux gémonies, décida de supprimer la référence aux affaires locales pour les régions et les départements, non sans quelques hésitations. Cette suppression de la référence aux affaires locales a polarisé l'attention (A) tandis que concomitamment, une diminution réelle du cadre légal de la liberté d'agir et au-delà du pouvoir d'agir de certaines collectivités n'a rencontré que peu d'obstacles (B).

A. Une attention polarisée par la suppression de la clause de compétence générale

681. La suppression de la référence aux affaires locales a connu d'étonnants rebondissements (1). Par ailleurs, les arguments qui ont justifié cette suppression étaient peu convaincants et les mesures prises inadéquates, la rendant parfaitement inutile (2).

1. Une suppression à rebondissements

682. La suppression de la clause de compétence générale qui serait donc contenue dans la référence aux affaires locales a fait l'objet d'un long cheminement (a). Quand le législateur se décida à agir, il supprima ladite clause, puis décida de la réintroduire pour finalement la supprimer de nouveau dans un délai encore plus court (b).

a. Le long cheminement vers une suppression de la référence aux affaires locales

683. La volonté de mettre de l'ordre dans les compétences confiées aux collectivités territoriales s'exprime avec insistance depuis presque cinquante ans. Initialement, c'est d'abord une distribution des compétences par blocs qui était recherchée. Compte tenu des difficultés pour y parvenir, l'idée de supprimer ce qui serait la clause de compétence générale s'est également imposée. Plus particulièrement à partir de la moitié des années 2000, deux mouvements entendaient rationaliser l'exercice des compétences des collectivités territoriales. Le premier consiste à faire de certaines compétences auparavant partagées, des compétences exclusives. Le second, plus vain, consiste à empêcher les prétendues interventions des collectivités qui ne relèveraient pas de leur compétences attribuées.

684. Dans un rapport de 1976, *Vivre ensemble*, Olivier Guichard, affichait cette ambition de clarifier l'exercice des compétences : « Nous essaierons bien sûr de proposer un système mieux ordonné, plus clair, mieux distribué que l'imbrication actuelle. Nous tenterons de définir des ensembles cohérents de compétences. Mais aucune répartition ne sera jamais entièrement satisfaisante pour l'esprit » [599].

685. S'il est reproché aux collectivités de se faire concurrence, il est aussi dénoncé un enchevêtrement des compétences, entre celles exercées par l'État d'un côté et celles assumées par les collectivités territoriales de l'autre. Devant le Sénat, le 20 juin 1978, le ministre de l'Intérieur de l'époque, Christian Bonnet, affirmait : « L'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités locales déroute le citoyen, bride les initiatives des élus, entretenant en définitive une grande confusion, source d'irresponsabilité, consciente ou inconsciente. Il faut que dans nos communes et nos départements on sache qui fait quoi. Il faut que chacun sache situer où se trouve le véritable pouvoir de décider et, par voie de conséquence, l'origine de la responsabilité. L'exercice des compétences doit être confié à la collectivité qui est la mieux placée, pour rendre le meilleur service aux citoyens » [600].

686. Après les grandes lois de décentralisation, trois missions d'information ont vu le jour pour évaluer leurs effets. Ces missions ont donné lieu chacune à un rapport, en 1983 [601], 1984 [602] et 1991 [603]. Ces différents rapports posent un constat similaire sur les problèmes que soulèvent une mauvaise répartition des compétences. Le rapport de 1983 concluait que « la décentralisation actuelle n'a pas résolu le problème de l'enchevêtrement des compétences » [604]. Le rapporteur, Christian Poncelet, remarquait que « les différents niveaux d'administration locale interviennent successivement, complémentairement, parfois concurremment. Ceci est particulièrement vérifiable en matière d'interventionnisme économique, mais aussi dans tous les domaines financiers. Pour un même investissement

599. Olivier GUICHARD, *Vivre ensemble : rapport de la Commission de développement des responsabilités locales*, 1976, p. 36.
600. Cité par Christian PONCELET, *Rapport d'information concernant le déroulement et la mise en oeuvre de la politique de décentralisation*, n° 490, Sénat, juill. 1983, [En ligne], p. 78.
601. *Ibid.*
602. Christian PONCELET, *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée d'étudier le déroulement et la mise en oeuvre de la politique de décentralisation*, n° 177, Sénat, 19 déc. 1984, [En ligne].
603. Daniel HOEFFEL, *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée d'étudier le déroulement et la mise en oeuvre de la politique de décentralisation*, n° 248, Sénat, 27 mars 1991.
604. Christian PONCELET, *Rapport d'information concernant le déroulement et la mise en oeuvre de la politique de décentralisation*, *op. cit.*, p. 78.

projeté dans une commune, l'insuffisance des subventions et le tarissement du crédit incitent les collectivités de base à solliciter la participation financière du département et de la région »[605]. Constatant ces « compétences croisées » et « financements multiples » le rapport était prémonitoire en annonçant une confusion qui « porte en germe des situations conflictuelles »[606]. L'auteur rappelait l'attachement du Sénat à « une répartition de compétences sous forme de blocs homogènes »[607]. Sur ce point, les deux rapports suivants allaient dans le même sens.

687. De très nombreux autres rapports, et pas seulement parlementaires, sont allés dans le même sens. En 2000, l'un d'eux regrettait que la « logique initiale de la décentralisation, fondée sur une répartition des compétences par blocs, a été perdue de vue »[608]. La même année, celui de Pierre Mauroy, *Refonder l'action publique locale*, proposait également de revenir à une « répartition par blocs de compétences »[609].

688. C'est plus particulièrement avec le rapport du groupe de travail présidé par Alain Lambert, *Les relations entre l'État et les collectivités locales*[610], de novembre 2007 que la clause générale de compétence va être considérée comme une des « racines du mal »[611] dont souffrent les collectivités territoriales. Il faisait également remarquer que « l'État reste compétent pour tout : ni la Constitution, ni la loi ne listent ses compétences, sauf *a contrario* de celles qu'il a confiées par la loi aux collectivités locales »[612]. Le rapport ajoute que « dans les faits, les collectivités locales exploitent largement la clause générale pour des interventions extra légales et sur les compétences dont la loi a confié la responsabilité à d'autres niveaux »[613] sans d'ailleurs en donner le moindre exemple.

689. L'année suivante, les députés Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas, dans un rapport parlementaire *sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, dénoncent à leur tour les enchevêtrements des compétences confiées aux collectivités territoriales. Ils soulignent également la concurrence entre les interventions locales et nationales. Sur ce dernier point, le rapport relève que « l'imbrication de l'État et des collectivités terri-

605. *Ibid.*, p. 78.
606. *Ibid.*, p. 27.
607. *Ibid.*, p. 77.
608. Michel MERCIER, *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité*, *op. cit.*, p. 18.
609. Pierre MAUROY, *Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre*, 2000, [En ligne], p. 55.
610. Alain LAMBERT, *Les relations entre l'État et les collectivités locales*, déc. 2007, [En ligne].
611. *Ibid.*, p. 5.
612. *Ibid.*, p. 5.
613. *Ibid.*, p. 5.

toriales, qui peut prendre plusieurs formes, participe de l'enchevêtrement des compétences. La plus ancienne forme d'imbrication est celle du dédoublement fonctionnel des exécutifs locaux. Les compétences en matière de police, de services d'incendie et de secours, d'état civil, sont ainsi des compétences étatiques, mais néanmoins exercées par l'exécutif local »[614]. Le rapport souligne également que « certains projets peuvent être portés aussi bien par les collectivités que par l'État »[615]. Il faut noter que ce rapport ne milite pas pour la suppression de la clause de compétence à qui il est également reconnu des vertus : « la clause générale de compétence, si elle contribue à l'enchevêtrement des compétences, est un élément de vitalité du pouvoir local, ce qui explique sans doute que, jusqu'à présent, sa remise en cause n'ait été envisagée que de manière prudente et limitée »[616]. Il faut relever que les développements de ce rapport portant sur la clause de compétences générales sont largement influencés par la doctrine qui soutient l'existence d'une telle clause. Des auteurs comme Jacques Caillosse et Jean-Marie Pontier y sont plusieurs fois cités.

690. Parmi les propositions de ce rapport Quentin-Urvoas, on retrouve la proposition d'en venir à une répartition par blocs de compétences : « la mission préconise de renouer avec la logique des blocs de compétences en prenant en compte l'expérience spécialisée acquise, dans des domaines différents, par les communes, départements et régions. Elle considère que la clarification des compétences des collectivités territoriales suppose qu'à terme, 80 % des compétences soient attribuées exclusivement à un seul échelon de collectivités territoriales »[617]. Il faut faire observer que le rapport soutient néanmoins que « la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 est parfois analysée comme une nouvelle entrave à la constitution de blocs de compétences »[618]. Le rapport cite notamment Jean-François Brisson pour qui « la subsidiarité, la notion de collectivité chef de file, le droit à l'expérimentation sont autant de manifestations de l'impossibilité d'enfermer les initiatives locales dans une logique étroite de spécialisation »[619].

691. Parmi les tous derniers rapports avant la première suppression de la clause de compétence générale, il faut citer celui du « comité Balladur » de 2009, *Il est temps de*

614. Didier QUENTIN et Jean-Jacques URVOAS, *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, sur la sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, n° 1153, Assemblée nationale, 8 oct. 2008, p. 24.
615. *Ibid.*, p. 25.
616. *Ibid.*, p. 18.
617. *Ibid.*, p. 70.
618. *Ibid.*, p. 38.
619. Jean-François BRISSON, « Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'État et les collectivités locales », *AJDA* 2003, p. 523.

décider[620], qui « estime qu'en l'absence de toute jurisprudence constitutionnelle tranchant clairement la question, il [est] raisonnable de penser que la modification voire la suppression de la clause de compétence générale [est] possible, à la condition que la collectivité locale concernée conserve un ensemble de compétences suffisamment important et diversifié pour ne pas être, si peu que ce soit, assimilée à un établissement public »[621].

b. Une référence aux affaires locales supprimée puis réintroduite et supprimée de nouveau

692. Au-delà de la procédure qui a conduit à la suppression de la référence aux affaires locales supposée constituer la clause de compétence générale (i), il faut souligner l'inconstance dont les élus ont fait preuve (ii). Il ne s'agit assurément pas de les stigmatiser mais de remarquer, une nouvelle fois, que l'intention d'offrir plus ou moins de liberté aux collectivités territoriales est imperméable au clivage gauche-droite. La seule constante en matière de liberté locale est que les parlementaires dans l'opposition veulent la renforcer et ceux qui siègent sur les bancs de la majorité, souvent dans le sillage de l'exécutif, sont d'un avis contraire.

i. La procédure de suppression

693. Le législateur décidera de tenir compte des rapports préconisant la suppression de cette clause de compétence générale. Elle le sera pour les départements et régions par la loi du 16 décembre 2010 *Réforme des collectivités territoriales* (loi RCT)[622]. En réalité, l'article 73 de la loi institue une exclusivité des compétences exercées par ces deux échelons. Toutefois, elle leur laisse la possibilité d'intervenir au-delà. Il est en effet prévu qu'elles puissent, « par délibération spécialement motivée, de se saisir de tout objet d'intérêt départemental pour le département et régional pour la région ». Par ailleurs, il est décidé que « les compétences en matière de tourisme, de culture et de sport sont partagées entre les communes, les départements et les régions ».

694. Cette réforme est jugée conforme à la Constitution par son gardien dans sa décision du 9 décembre 2010[623]. En principe, la suppression de cette clause devait entrer

620. Édouard BALLADUR, *Il est temps de décider*, Comité pour la réforme des collectivités territoriales, mars 2009, [En ligne].
621. *Ibid.*, p. 38.
622. *Loi de réforme des collectivités territoriales*, *op. cit.*
623. Cons. Const., *Loi de réforme des collectivités territoriales*, 9 déc. 2010, 2010-618 DC.

en vigueur dès le 1er janvier 2015, mais la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 [624] en décide autrement. Son chapitre premier s'intitule : « Le rétablissement de la clause de compétence générale ». De nouveau, « le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département et « le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région ».

695. Seulement dix-huit mois plus tard, le législateur faisait machine arrière pour revenir, à peu de chose près, à la version contenue dans la loi RCT de 2010 [625]. Ainsi, la loi NOTRé [626], promulguée le 7 août 2015, prévoit que les départements et régions sont dotés de compétences exclusives. Sont néanmoins conservées les compétences partagées en matière de culture, sport et tourisme qu'avait préservées la loi RCT de 2010, auxquelles il faut ajouter celles de la promotion des langues régionales et de l'éducation populaire. Cette fois, il n'est toutefois plus possible pour les départements et régions de « se saisir, par délibération motivée, de tout objet d'intérêt départemental ou régional pour lequel la loi n'a donné aucune compétence à aucune autre personne publique » cette mention n'ayant pas été réintroduite.

696. L'attitude du législateur au sujet de cette suppression à rebondissement laisse perplexe. Michel Verpeaux disait qu'il s'agissait là d'une « manière assez chaotique de légiférer » [627]. Le spectacle le plus étonnant a été donné par les parlementaires et les membres du gouvernement, qui ont été capables durant les débats portant sur la loi NOTRé de défendre une position rigoureusement inverse à celle qui était la leur lors des débats sur la loi RCT de 2010 et la loi MAPTAM de 2014. Cette inconstance confirme que les rapports entre pouvoir central et pouvoirs locaux vont au-delà des sensibilités politiques.

624. *Loi de de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, *op. cit.*
625. *Loi de réforme des collectivités territoriales*, *op. cit.*
626. *Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République*, *op. cit.*
627. Michel VERPEAUX, « Pavane pour une notion défunte. La clause de compétence générale », *op. cit.*

ii. Une inconstance des élus

697. Il vient d'être dit que la clause de compétence générale a été restaurée par la loi MAPTAM [628] et que celle-ci, votée par la majorité de gauche, a été promulguée par François Hollande le 27 janvier 2014. Il importe de rappeler que la restauration de cette clause était un engagement de campagne du candidat François Hollande [629].

698. Or, trois jours avant cette promulgation, était publié dans *le Monde*, un entretien de Jean-Marc Ayrault, alors Premier ministre, à qui la question suivante était posée : « L'enchevêtrement des compétences des collectivités locales génère des doublons. Allez-vous remettre en cause la clause de compétence générale ? » [630]. Le chef du Gouvernement répondra : « C'est ma volonté. Elle ne doit être conservée que pour l'État et la commune. Je connais les résistances, mais je sais que les élus locaux y sont prêts dans le cadre d'une réforme ambitieuse » [631]. Cette remise en cause de la clause de compétence générale a de quoi surprendre, compte tenu de la promulgation trois jours plus tard d'une loi qui la restaure et alors que la majorité de ce Premier ministre en avait donc adopté le rétablissement quelques semaines auparavant. Par ailleurs, il défendait ardemment cette clause quelques années plus tôt.

699. En effet, lorsque cette clause doit être supprimée en 2010, Jean-Marc Ayrault est alors dans l'opposition et la défend vigoureusement. En tant que président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, il est même l'auteur principal de la saisine par les députés du Conseil constitutionnel contre certaines dispositions, dont la suppression de la clause de compétence générale, de la loi RCT. Ainsi, il demandait au juge de déclarer inconstitutionnel l'article 73 du projet de loi de réforme des collectivités territoriales supprimant la clause de compétence générale. Il y avait selon lui, et plus largement selon les signataires de la saisine, violation « de l'article 72 de la Constitution en ce qu'il proclame la libre administration des collectivités territoriales, mais également un principe fondamental

628. *Loi de de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, *op. cit.*

629. « Promesse de campagne de François Hollande, la clause de compétence générale, qui permet aux collectivités d'agir dans tous les domaines, est rétablie. Au grand dam de la droite, qui, confortée par le rapport de la Cour des comptes, dénonce de coûteux doublons », Laurence ALBERT et Matthieu QUIRET, « Finances, métropoles : les élus à l'heure des arbitrages », *Les Échos* 16 juill. 2013, [En ligne] (visité le 09/10/2021).

630. ANONYME, « Ayrault : « L'objectif n'est pas le grand soir fiscal » », *Le Monde* 24 jan. 2014, [En ligne] (visité le 07/08/2021).

631. *Ibid.*

reconnu par les lois de la République »[632].

700. Le projet de loi NOTRé[633] entendait supprimer à nouveau la clause de compétence générale après que celle-ci fut réintroduite par la loi MAPTAM[634], est déposé le 18 juin 2014. Ce projet est présenté par Manuel Valls alors Premier ministre, Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la Fonction publique et André Vallini, secrétaire d'État, chargé de la réforme de l'État. Tous les trois étaient députés en 2010, ils avaient défendu la clause de compétence générale et chacun d'eux avait signé la saisine du Conseil constitutionnel pour demander sa sauvegarde. Marylise Lebranchu se fera particulièrement tancer au Sénat lorsqu'elle militera pour la suppression de la clause alors qu'elle la défendait au moment des discussions sur la loi MAPTAM qui la réinstaurait.

701. Au-delà des postures politiques, ces revirements semblent confirmer que la volonté de donner plus de pouvoir aux collectivités territoriales, ou au contraire leur en retirer n'est pas véritablement une question partisane (au sens du clivage gauche-droite).

702. Au-delà du procès fait à la clause de compétence générale, c'est bien entendu l'étendue de leur liberté d'agir qui est questionnée. La clause ayant été considérée (à tort, cela a été dit) comme un cadre juridique permettant l'exercice de cette liberté, en la supprimant, le pouvoir central a donc entendu limiter les pouvoirs locaux.

703. Cette interprétation est confirmée par les justifications peu convaincantes qui ont été avancées par ceux qui entendaient supprimer la clause de compétence générale.

2. Des justifications peu convaincantes et des mesures inadéquates pour une suppression inutile

704. Pour justifier la suppression de la clause de compétence générale, le gouvernement et une partie des parlementaires ont expliqué, dans le prolongement de ce qui était soutenu dans les rapports précités, qu'elle était nuisible à deux points de vue. D'une part, la clause favoriserait les doublons de compétences et d'autre part, en raison de ces doublons, elle serait antinomique avec une bonne gestion des deniers publics. Cependant, l'enchevêtrement de compétences n'est pas vraiment démêlé par la loi, pas plus qu'elle n'endigue les coûts

632. Saisine du Conseil constitutionnel, de 60 députés, le 22 novembre 2010 dans le cadre d'un contrôle *a priori* contre certaines disposition de la loi RCT, https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2010618dc/2010618dc_saisinedeputes.pdf

633. *Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République*, *op. cit.*

634. *Loi de de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, *op. cit.*

dénoncés (a). En réalité, dans la mesure où cette clause n'a jamais représenté un cadre juridique d'engagement des dépenses des collectivités territoriales, la suppression de la référence aux affaires locales était parfaitement inutile (b).

a. Un enchevêtrement de compétences que la loi démêle très peu et des coûts dénoncés que la loi n'endigue pourtant pas

705. Les objectifs de la loi NOTRé étaient ainsi présentés : « Rendre claires et lisibles les compétences des [régions et départements] » [635] et « Maîtriser la dépense publique locale » [636]. Il est également expliqué que « dans un contexte de redressement des comptes publics, des compétences mieux délimitées par la seule loi permettront aux élus locaux de ne plus être confrontés à la multiplication des sollicitations financières sans lien direct avec le cœur de l'action de la collectivité [concernée] » [637].

706. Toutefois, les dispositions législatives adoptées ne rendent pas plus limpides les compétences confiées à ces deux échelons. En cela, la loi démêle très peu le fameux enchevêtrement de compétences (i). Concernant la maîtrise de la dépense publique locale, il s'agit là aussi d'un objectif dont il est difficile de voir en quoi la loi NOTRé permet de le satisfaire. Il faut même soutenir que les coûts dénoncés ne sont pas endigués par la loi (ii).

i. Un enchevêtrement de compétences que la loi NOTRé démêle très peu

707. Un des principaux arguments qui a justifié la réorganisation des compétences effectuée par la loi NOTRé concerne l'absence de lisibilité de l'action des collectivités territoriales, qui entraînerait une dilution de la responsabilité des élus locaux vis-à-vis des citoyens. Cette affirmation se retrouve dans la très grande majorité des rapports qui ont été mentionnés plus tôt. Par exemple, il y est dénoncé « une confusion des responsabilités qui handicape la relation du citoyen-contribuable usager du service public avec ses élus, locaux et nationaux » [638].

708. Il ne s'agit pas ici de nier la difficulté pour les citoyens à s'y retrouver dans les compétences exercées par chaque échelon. Néanmoins, la suppression de la clause de compétence ou plus exactement la suppression de la référence aux affaires locales n'a rien

635. Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, 18 juin 2014, n° 636 : pour les régions, p. 18 et pour les départements, p. 94.
636. *Idem*.
637. *Idem*.
638. Alain LAMBERT, *Les relations entre l'État et les collectivités locales*, *op. cit.*, p. 4.

changé à cela. Contrairement à ce qu'ont cru les parlementaires, influencés par une doctrine confuse, la clause de compétence générale n'a jamais permis aux collectivités d'agir en dehors des compétences confiées. La liberté d'agir des collectivités territoriales ne dépend pas d'une clause qui leur permettrait d'intervenir entre ou en dehors des compétences attribuées. Cette liberté d'agir se déploie à l'intérieur de compétences attribuées. Il se trouve par ailleurs que ces compétences sont relativement larges car imprécises.

709. En revanche, la transformation de certaines compétences auparavant partagées en compétences exclusives pouvait quant à elle participer de cette démarche de « désenchevêtrement ». Néanmoins, d'autres dispositions de la loi NOTRé, ou l'absence de dispositions, vont contrarier l'objectif de clarification des compétences.

710. Il faut en effet relever que l'invitation à la contractualisation, au travers de la délégation de compétences [639], entre collectivités territoriales, afin qu'elles organisent leurs actions sur un même territoire n'est pas de nature à simplifier la lecture du « qui fait quoi ». Il n'est pas certain que le citoyen, en quête de lisibilité, comprenne qu'une collectivité exerce par délégation une compétence confiée exclusivement à une autre. Il faut relever d'autre part que l'enchevêtrement des compétences entre État et collectivités territoriales ne fait l'objet d'aucune mesure alors que plusieurs rapports mentionnés plus haut le dénonçaient.

711. Sur ce dernier point, Jean-Marie Pontier résume bien la situation : « les collectivités territoriales ne sont pas seules en cause dans ce qui est analysé comme une "dérive", cet enchevêtrement des compétences : bien souvent, l'histoire le montre, c'est l'État qui a été lui-même à l'origine de cet enchevêtrement des compétences et des charges, en sollicitant les collectivités territoriales. Cette sollicitation a été, de plus, souvent indirecte, insidieuse, l'État pratiquant une sorte de "chantage" à l'égard de ces collectivités, chantage qui n'apparaît évidemment pas dans les textes » [640].

639. Voir le paragraphe 211 page 76 et le verset 764 page 248.
640. Jean-Marie PONTIER, « Requiem pour une clause générale de compétence ? », *op. cit.*

ii. Des coûts dénoncés que la loi n'endigue pourtant pas

712. Le second argument majeur développé par les élus entendant supprimer la clause de compétence générale et par conséquent les doublons qu'elle provoquerait porte sur la question des coûts, plus particulièrement financiers [641].

713. Il a été asséné que l' « inflation de la dépense publique [était notamment liée] aux doublons de structure (lesquels n'ont encore jamais été systématiquement inventoriés et chiffrés) » [642]. Des parlementaires assumaient d'ailleurs que la suppression de la clause, synonyme pour certain de « gabegie » [643], était d'abord « [dictée] par la nécessité de réaliser des économies » [644].

714. Cependant, il faut constater que ni la suppression de cette clause ni la transformation de certaines compétences partagées en compétences exclusives n'ont conduit à une maîtrise des dépenses publiques. Certains élus posaient d'ailleurs la question dans les débats de savoir « pourquoi un projet coûterait-il plus cher s'il a dix financeurs plutôt qu'un seul ? » et ils répondaient : « c'est un raisonnement farfelu ! Quel que soit le nombre de financeurs, le coût est toujours le même ! » [645].

715. Si les parlementaires estimaient que « dans une période de raréfaction des deniers publics, [la clause de compétence générale] n'a plus qu'une pertinence limitée » [646], ils considéraient dans le même temps que « les départements et les régions ne font d'ailleurs appel que très rarement à la clause de compétence générale » [647].

641. Il était également reproché aux doublons de ralentir l'action des collectivités territoriales. Ainsi était-il expliqué que « l'existence de nombreux doublons dans la mise en œuvre des décisions peut également conduire à des gaspillages d'énergie pour l'exercice des compétences », Didier QUENTIN et Jean-Jacques URVOAS, *op. cit.*, p. 27 ou encore que « des pertes de temps considérables, avant la décision comme dans la mise en œuvre, qui ralentissent l'action publique », Alain LAMBERT, *Les relations entre l'État et les collectivités locales*, *op. cit.*, p. 4.

642. *Ibid.*, p. 4.

643. Olivier DUSSOPT, *Rapport fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Procédure accélérée)*, n° 2553, Assemblée nationale, 5 fév. 2015, [En ligne], p. 89.

644. Charles GUENÉ, *Rapport fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Procédure accélérée)*, n° 184, Sénat, 11 déc. 2014, [En ligne], p. 39.

645. Sénat, séance du 13 janvier 2015, compte rendu intégral des débats. Nouvelle organisation territoriale de la République, suite de la discussion en procédure accélérée d'un projet de loi dans le texte de la commission, article 1, https://www.senat.fr/seances/s201501/s20150113/s20150113.pdf, p. 41.

646. René-Paul SAVARY, *Avis présenté au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Procédure accélérée)*, n° 154, Assemblée nationale, 9 déc. 2014, [En ligne], p. 48.

647. *Ibid.*, p. 48.

716. Lors des débats tenus à l'occasion de sa nouvelle suppression, tous les cas ont été envisagés pour être certain que les financements qui jusque-là étaient assurés à différents acteurs ou projets soient maintenus après la disparition partielle de la clause pour les départements et régions. Ainsi, la ministre Marylise Lebranchu expliquait : « il n'y a pas de crainte à avoir : nul ne sera abandonné après la suppression de la clause de compétence générale » [648]. Une telle affirmation est quelque peu désarçonnante quand la question des économies attendues était au centre des débats.

b. Une suppression de la référence aux affaires locales parfaitement inutile

717. Pour Jean-Marie Pontier, « une chose est sûre : la loi apporte, en apparence, une nouveauté considérable en restreignant le champ de compétence des départements et des régions avec l'ajout de la formule, à l'article L3211-1 du CGCT qui dispose que "le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département", des mots "dans les domaines de compétence que la loi lui attribue", les articles L4221-1 et L4433-1 du CGCT étant modifiés de manière analogue pour les conseils régionaux de métropole et d'outre-mer » [649].

718. Il n'est pas possible de partager son point de vue. Même « en apparence » la suppression de la référence aux affaires locales n'a strictement rien changé à la liberté d'agir formelle des collectivités territoriales. Il faut ici affirmer que cette suppression était donc parfaitement inutile. Dans la mesure où nul ne remettait en question l'interdiction pour une collectivité d'intervenir dans un domaine exclusivement réservé à une autre entité publique et puisque, en tout état de cause, comme cela a été démontré, il n'existe pas d'espace libre entre les compétences attribuées, la loi aurait parfaitement pu conserver la référence aux affaires locales.

719. Pour le dire autrement, si le juge administratif avait été saisi d'une demande d'annulation d'une délibération par laquelle une collectivité s'engageait dans une compétence qu'elle ne détient pas à titre exclusif ou de manière partagée, il aurait prononcé l'illégalité de la délibération. Il l'aurait fait même si les mentions litigieuses avaient été maintenues. Une décision récente évoquée ci-après permet d'illustrer cette affirmation.

648. Sénat, séance du 14 janvier 2015, compte rendu intégral des débats. Nouvelle organisation territoriale de la République, suite de la discussion en procédure accélérée d'un projet de loi dans le texte de la commission, article 1, https://www.senat.fr/seances/s201501/s20150114/s20150114.pdf, p. 59.

649. Jean-Marie PONTIER, « Requiem pour une clause générale de compétence ? », *op. cit.*

720. Pour accompagner des entreprises touchées par la crise sanitaire liée à la Covid-19, le Département de la Haute-Vienne a décidé d'instituer un dispositif d'aides financières à certaines d'entre elles. La délibération votée par la commission permanente de ce département a été déférée par le préfet. Le Tribunal administratif de Limoges a annulé cette délibération par un jugement en date du 23 septembre 2021 [650]. Le juge vise, pour l'essentiel, une disposition introduite par la loi NOTRé selon laquelle « le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région ». Le tribunal aurait tenu exactement le même raisonnement et prononcé la même sanction si la mention initiale des affaires locales avait été préservée. Autrement dit, ce n'est pas la suppression de la référence aux affaires locales qui a amené le juge à annuler la délibération mais bien la perte pour le département d'une compétence dont il bénéficiait jusque-là.

721. Après la loi NOTRé, des départements, ont pu expliquer à certains bénéficiaires de subventions que celles-ci allaient devoir cesser en raison de la suppression de la clause de compétence générale. Soit ces départements se méprenaient, la suppression de la clause n'y était pour rien, ils perdaient simplement une compétence qui était auparavant partagée (et plus particulièrement la compétence économique). Soit ils renonçaient, en toute liberté, à certaines dépenses en brandissant à tort leur interdiction à intervenir. Dans ce deuxième cas de figure, les départements pouvaient être de bonne foi et penser réellement ne plus avoir la possibilité d'agir dans le domaine concerné. Cependant, il ne faut pas non plus exclure l'idée que la suppression de la clause de compétence générale est devenue un argument politique pour les élus locaux amenés à se désengager, et qui ne veulent pas perdre la face alors que la rigueur budgétaire limite leur possibilité d'action.

722. L'argument évoqué plus tôt selon lequel la suppression de la clause générale de compétence entraînerait une spécialisation des collectivités territoriales qui en seraient victimes est donc également non pertinent. La suppression de la clause n'a pas supprimé de compétences. Le périmètre juridique d'intervention des collectivités territoriales est demeuré le même après ce qui est présenté comme une suppression de la clause de compétence générale. En revanche, un risque de spécialisation pourrait se poser s'il était décidé d'une large diminution du champ d'intervention des collectivités territoriales avec la suppression de compétences partagées. Pour autant, le législateur intervient seulement à la marge en la matière.

650. TA de Limoges, *Département de la Haute-Vienne c/ État*, 23 sept. 2021, 2001015.

B. Une suppression de compétences partagées qui n'a rencontré que peu d'obstacles

723. Si une collectivité disposait d'une compétence et que la loi la lui retire, elle perd nécessairement un cadre juridique lui permettant d'agir. Autrement dit, la suppression d'une compétence interdit à la collectivité d'user de la liberté d'agir qui était la sienne jusque-là. Par ailleurs, elle n'a logiquement plus d'obligation d'agir au titre de cette compétence retirée. La suppression de certaines compétences partagées, parce que de faible ampleur et parce qu'elle s'insère dans la recherche d'une répartition par blocs (1), a été bien accueillie par la doctrine et le personnel politique. Dans une telle hypothèse de suppression de compétences, le juge constitutionnel se bornera à vérifier que les collectivités sont toujours dotées d'attributions effectives (2).

1. Une suppression de compétences partagées de faible ampleur et s'inscrivant dans une logique de répartition par blocs

724. Il vient d'être dit que la suppression partielle de la clause de compétence générale a fait l'objet d'une bataille rangée entre ceux qui voulaient son maintien et les autres. Pourtant, cette suppression n'a eu aucune incidence sur le périmètre juridique du pouvoir d'agir des collectivités territoriales. La doctrine et le personnel politique ayant imaginé à tort que les collectivités intervenaient au-delà des compétences attribuées alors que la liberté d'agir visée se contente très bien du cadre juridique existant que constituent ces compétences. En revanche, la suppression d'une compétence correspond bien à une diminution de ce cadre juridique d'intervention. Pour autant, la suppression de certaines compétences partagées était attendue (a). Elle est relativement limitée, ce sont plus particulièrement les départements qui en ont été affectés (b).

a. Une suppression de compétences partagées attendue

725. Il importe de rappeler que l'article 3 de la loi du 7 janvier 1983 [651], aujourd'hui codifié à l'article L1111-4 du CGCT indique que « la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que

651. *Loi relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (loi Defferre)*, *op. cit.*

les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions ».

726. L'enjeu dès cette époque était bien de confier des compétences déterminées à chaque collectivité même si la référence à la « mesure du possible » révèle que le législateur savait (et en a toujours conscience) la tâche difficile. Il faut également relever que l'enjeu d'une correcte répartition de compétences, à cette époque, était associé à l'idée que chaque collectivité territoriale (mais également l'État) puisse bénéficier des ressources correspondant à l'exercice des compétences attribuées. Les temps ont quelque peu changé puisque l'objectif maintenant n'est plus de dépenser mieux mais de dépenser moins.

727. Il faut relever que les auteurs favorables à la clause de compétence générale sont également partisans d'une répartition par blocs de compétences. Ainsi, pour Jean-Marie Pontier, « la recherche de "blocs de compétences" dans la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales est *a priori* une idée parfaitement séduisante : qui ne souscrirait à ce qui semble être la solution la plus rationnelle qui soit, de nature à résoudre les difficultés, à éviter la survenance de conflits de compétences ? » [652]. Néanmoins, l'auteur ajoute immédiatement que « cette solution n'est même pas un rêve, c'est un fantasme, c'est la poursuite de fantômes, c'est se bercer d'illusions » [653].

728. Pour l'auteur, l'existence de compétences partagées ruinerait la possibilité d'établir un système de blocs de compétences. Pour autant, les juristes sont habitués aux exceptions et ici, elles ne rendent pas le principe vide de sens. D'ailleurs, et cela ne date pas de la loi NOTRé, le cœur des compétences des collectivités territoriales est relativement clair. À la région l'économie et les lycées, au département les solidarités et les collèges, au bloc communal, les services publics de proximité et les écoles. Même si une répartition précise de compétences n'est pas aisée, elle est une préoccupation du législateur depuis les grandes lois de décentralisation et elle le demeure.

729. Cette recherche d'une répartition par blocs de compétences, qui se retrouve dans la majeure partie des rapports cités précédemment [654], a toujours recueilli un large consensus chez les parlementaires (certains trouvent néanmoins qu'elle « nie la réalité de l'action locale » [655]), quelle que soit leur sensibilité. C'est la raison pour laquelle les compétences

652. Jean-Marie PONTIER, « La réforme de l'organisation territoriale de l'État », *AJDA* 2020, p. 281.
653. *Ibid.*
654. Voir les paragraphes 687 à 690 pages 226–227.
655. Marie-Christine de MONTECLER, « Des députés veulent rétablir la clause générale de compétence des départements et des régions », *AJDA* 2019, p. 2588.

partagées, en dehors de quelques-unes comme la culture, le sport et le tourisme n'ont trouvé que peu de défenseurs. D'ailleurs, la loi NOTRé [656], qui supprime certaines des compétences partagées, ne sera pas déférée au juge constitutionnel dans le cadre du contrôle *a priori*.

b. Une suppression qui affecte modérément mais plus particulièrement les départements

730. La loi NOTRé [657], au-delà de la suppression de la référence aux affaires locales, laquelle est vue donc à tort par certains comme une clause de compétence générale, va plus loin dans le renforcement du caractère exclusif de certaines compétences. En cela, elle se montre plus précise que la loi RCT de 2010 [658] (qui se contente pour l'essentiel de supprimer la clause de compétence) et plus prescriptive que loi MAPTAM de 2014 [659] (qui consacre la notion de chef de filât).

731. C'est plus spécifiquement le département qui sera tenu de renoncer à certaines de ses interventions. Sauf exception, comme l'hypothèse de délégations de compétences, deux champs d'intervention lui sont plus particulièrement interdits. L'économie relève dorénavant exclusivement de la région (dont le rôle de pilote stratégique est renforcé, notamment avec les schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation) et du bloc communal (les EPCI ont notamment en charge les zones d'activités et l'immobilier d'entreprises). Par ailleurs, la région se voit transférer également les transports routiers interurbains et scolaires (article 15 de la loi NOTRé [660]) dont les départements avaient la responsabilité jusque-là.

732. Il convient de préciser que les départements n'avaient pas de compétences économiques spécifiquement attribuées mais ils n'avaient pas non plus l'interdiction d'agir en matière économique puisque la compétence n'était pas (encore) attribuée à d'autres collectivités à titre exclusif. Ils n'intervenaient pas non plus dans ce champ au titre d'une supposée clause de compétence générale contrairement à ce qu'ils pouvaient croire. Par exemple, le département de la Gironde, après la loi NOTRé, a dû mettre fin à une aide à la création d'entreprise nommée *Créagir*, plus particulièrement destinée aux bénéficiaires

656. *Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République*, *op. cit.*
657. *Ibid.*
658. *Loi de réforme des collectivités territoriales*, *op. cit.*
659. *Loi de de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, *op. cit.*
660. *Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République*, *op. cit.*

des minima sociaux. Dans un communiqué de presse présentant notamment le principal dispositif qui allait remplacer cette aide, le département prétend qu' « en mettant fin à la clause de compétence générale, la loi NOTRé redéfinit la capacité d'intervention des départements notamment dans le secteur économique » [661]. C'est inexact. Si l'institution départementale doit renoncer à ce dispositif, ce n'est pas parce qu'il y a eu suppression de la clause de compétence générale mais parce que la loi NOTRé confie à la région et à titre exclusif la possibilité d'octroyer des aides aux entreprises. Ainsi l'article 3 de la loi dispose notamment que « le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région ». C'est cette disposition qui a amené le Tribunal administratif de Limoges à annuler la délibération d'un département prévoyant une aide économique à des entreprises touchées par la crise sanitaire liée à la Covid-19 [662].

733. Il convient d'indiquer que la loi dite *3DS* du 21 février 2022 [663] vient à son tour modifier et préciser la répartition de certaines compétences. Par exemple, en matière de transition écologique, la région est chef de file en matière d'aménagement et de développement durable du territoire, de planification de la transition et de l'efficacité énergétiques, de coordination et d'animation de l'économie circulaire, de complémentarité des modes de transports. Le département est chargé des actions portant sur la santé, l'habitat et la lutte contre la précarité. Le bloc communal assure la mobilité, l'aménagement de l'espace, la transition énergétique au plan local, la gestion de l'eau, de l'assainissement des eaux usées, des eaux pluviales urbaines et des déchets. En matière de mobilités, les départements et les métropoles pourront se voir transférer les tronçons de routes nationales liés aux réseaux routiers dont ils ont déjà la responsabilité. Les régions auront désormais la possibilité de se voir transférer la propriété des petites lignes ferroviaires et la gestion des gares. Le département devient chef de file pour l'habitat inclusif.

661. Communiqué de presse du Département de la Gironde, 11 juillet 2016, Présentation de trois nouveaux dispositifs en faveur de l'attractivité des territoires, https://www.gironde.fr/sites/default/files/archives_presse/cgw_93910_11.07.2016_-_rebond33.pdf

662. Voir le paragraphe 720 page 236.

663. *Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*, *op. cit.*

2. Un juge constitutionnel qui se borne à vérifier que les collectivités sont toujours dotées d'attributions effectives

734. Le Conseil constitutionnel, saisi de la suppression de la clause de compétence générale, a logiquement refusé de consacrer l'existence d'un cadre d'intervention hors compétence (a). Pour autant, la protection de la dimension juridique de la liberté d'agir reste indéterminée (b).

a. Le refus logique de consacrer un cadre d'intervention hors compétences

735. Cela a été mentionné, le Conseil constitutionnel a été saisi par des députés et des sénateurs, au titre de l'article 61 alinéa 2 de la Constitution, contre certaines dispositions de la loi RCT [664]. Les parlementaires entendaient notamment faire censurer les dispositions supprimant ce qui était vu comme le fondement de la clause de compétence générale. Le Conseil constitutionnel y répondra par sa décision du 9 décembre 2010 [665].

736. Si la loi MAPTAM [666], qui réintroduit la clause, a également donné lieu à un contrôle *a priori,* il est nullement question de celle-ci dans sa décision du du 23 janvier 2014 [667]. Il faut noter que les sénateurs requérants ne s'y intéressaient guère. Quant à la loi NOTRé, le Conseil constitutionnel n'a pas eu à exercer son contrôle *a priori* faute d'avoir été saisi. En revanche, il effectuera un contrôle *a posteriori*, au sujet de la suppression de la clause de compétence générale, après une QPC posée par l'Association des départements à laquelle il répondra dans sa décision du 16 septembre 2016 [668].

737. C'est donc au travers les décisions de 2010 et 2016 qu'il faut mesurer la manière dont le Conseil constitutionnel appréhende la clause de compétence générale. Il faut retenir deux enseignements. La clause de compétence générale, entendue comme un cadre juridique permettant aux collectivités territoriales d'intervenir en dehors des compétences qui leur ont été attribuées, n'est pas un principe fondamental reconnu par les lois de la République (i). Par ailleurs, la possibilité d'intervenir au-delà des compétences attribuées n'est pas permise par l'article 72 de la Constitution (ii).

664. *Loi de réforme des collectivités territoriales*, *op. cit.*
665. *Loi de réforme des collectivités territoriales*, *op. cit.*
666. *Loi de de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, *op. cit.*
667. Cons. Const., *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, 23 jan. 2014, 2013-687 DC.
668. Cons. Const., *Assemblée des départements de France [Clause de compétence générale des départements]*, 16 sept. 2016, 2016-565 QPC.

i. La possibilité d'intervenir au-delà des compétences attribuées n'est pas un PFRLR

738. Dans la décision de 2010, très critiquée par une partie de la doctrine (Jean-Marie Pontier n'a pas eu de mots assez durs pour dénoncer cette décision, reprochant aux juges de la rue Montpensier de ne pas avoir lu les travaux de la doctrine et d'avoir rendu un « devoir bâclé » [669]), le Conseil constitutionnel explique que « considérant que l'article 48 de la loi du 10 août 1871 susvisée précisait que le conseil général délibère "sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi, soit par une proposition du préfet, soit sur l'initiative d'un de ses membres" ; que ces dispositions n'ont eu ni pour objet ni pour effet de créer une "clause générale" rendant le département compétent pour traiter de toute affaire ayant un lien avec son territoire ; que, par suite, elle ne saurait avoir donné naissance à un principe fondamental reconnu par les lois de la République garantissant une telle compétence » [670].

739. Michel Verpeaux, qui critique également la décision pose la mauvaise question : « que manquait-il alors à cette disposition pour que puisse être reconnu un PFRLR ? ». L'auteur ne comprend pas pourquoi « la loi du 24 mai 1872 relative à la réorganisation du Conseil d'État a pu fonder le PFRLR de l'indépendance de la justice administrative » et pas une loi de 1871 [671]. L'explication n'est pas à aller chercher dans la date, mais dans ce que dit le texte de 1871, ou plutôt ce qu'il ne dit pas. Comme l'indique le Conseil constitutionnel, la loi de 1871 n'autorise en rien les collectivités à agir au-delà des attributions confiées.

ii. La possibilité d'intervenir au-delà des compétences attribuées n'est pas permise par l'article 72 de la Constitution

740. Dans sa décision de 2016 [672], le Conseil constitutionnel va procéder en trois étapes pour expliquer que l'article 72 de la Constitution ne fonde pas de clause de compétence générale.

741. En premier lieu, il rappelle que selon le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s'administrent librement « dans les conditions prévues par la loi ». Il rappelle également que l'article 34 de la Constitution prévoit que la loi détermine les principes fondamentaux « de leurs compétences ». La Haute juridiction

669. Jean-Marie PONTIER, « Requiem pour une clause générale de compétence ? », *op. cit.*
670. *Loi de réforme des collectivités territoriales*, *op. cit.*
671. Michel VERPEAUX, « Pavane pour une notion défunte. La clause de compétence générale », *op. cit.*
672. *Assemblée des départements de France [Clause de compétence générale des départements]*, *op. cit.*

en tire donc une conclusion logique, les attributions effectives confiées aux collectivités peuvent être [énumérées] limitativement [par le législateur] ».

742. En second lieu, le Conseil constitutionnel précise que « le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution n'implique pas, par lui-même, que les collectivités territoriales doivent pouvoir intervenir dans les domaines pour lesquels aucune autre personne publique ne dispose d'une compétence attribuée par la loi ». Il n'y a là encore, rien à reprocher à cette lecture de l'article 72 alinéa 3. Néanmoins, le Conseil suggère qu'il pourrait y avoir des matières qui ne seraient attribuées ni à l'État ni à aucune collectivité territoriale. Il serait intéressant de pouvoir connaître un seul exemple qui illustrerait cette catégorie particulière de matières non attribuées.

743. En troisième lieu, le Conseil constitutionnel avance que « compte tenu de l'étendue des attributions dévolues aux départements par les dispositions législatives en vigueur, qu'il s'agisse de compétences exclusives, de compétences partagées avec d'autres catégories de collectivités territoriales ou de compétences susceptibles d'être déléguées par d'autres collectivités territoriales, les dispositions contestées ne privent pas les départements d'attributions effectives ». Il s'agit là d'une précision louable. Ainsi, les juges de la rue Montpensier entendent veiller à ce que les champs de compétences dévolues aux collectivités territoriales ne soient pas réduits au point d'entraver leur libre administration.

744. Contrairement à ce qu'avance Michel Verpeaux pour qui cette décision « manque certainement de clarté, au point de laisser entendre une chose et son contraire » [673], il faut ici saluer sa limpidité.

b. La protection de la dimension juridique de la liberté d'agir restant indéterminée

745. Si la liberté d'agir des collectivités territoriales en dehors des compétences attribuées n'est pas un PFRLR, n'en serait-il pas un s'agissant de leur liberté à agir dans les compétences dévolues ? Elle se trouve dans des lois républicaines, qui touchent à l'organisation des pouvoirs publics, antérieures à 1946 pour les départements (loi de 1871) et pour les communes (loi de 1884). Enfin, aucune loi depuis n'a jamais nié (et le contraire serait difficilement concevable) aux collectivités territoriales cette liberté d'agir dans les compétences attribuées.

673. Michel VERPEAUX, « Pavane pour une notion défunte. La clause de compétence générale », *op. cit.*

746. La question posée en introduction de ce chapitre était de savoir s'il existait une protection constitutionnelle du cadre juridique de la liberté d'agir des collectivités territoriales. Quelle serait la réaction du juge si les compétences dévolues étaient réduites à des dépenses imposées ? Elles auraient toujours des attributions effectives, mais plus aucune marge de manœuvre pour les exercer. À ce jour, et parce que le juge, il faut le redire, ne fait pas la distinction entre liberté d'agir et obligation d'agir, la réponse ne peut être donnée.

Section II Une remise en cause avérée de la liberté d'agir locale

747. Les collectivités territoriales effectuent des missions, donnant lieu à des dépenses, qui relèvent soit de leur obligation d'agir, soit de leur liberté d'agir. La libre administration des collectivités territoriales suppose par ailleurs une certaine liberté d'être [674], qui abrite notamment leur liberté contractuelle (qui est donc un attribut et non une attribution [675]). Il a été souligné que le Conseil constitutionnel, au titre de sa conception de la libre administration des collectivités territoriales, offrait une certaine protection à la liberté d'être. En revanche, il ne protège que leur pouvoir d'agir sans faire à ce jour de la distinction entre l'obligation et la liberté d'agir des collectivités territoriales [676].

748. C'est à la loi qu'il revient le soin de déterminer le cadre d'exercice des missions confiées aux collectivités, c'est-à-dire les compétences attribuées, dont il a été question dans les développements précédents. La suppression de la clause de compétence générale, pensée comme un moyen d'éviter l'enchevêtrement des compétences, mais surtout comme une solution pour maîtriser la dépense publique locale, n'a pas eu l'effet escompté. En effet, cette clause n'a jamais fondé l'exercice du pouvoir d'agir des collectivités territoriales, celui-ci pouvant se déployer dans les compétences attribuées.

749. Plus particulièrement ces vingt dernières années, l'État a eu recours à un autre outil juridique que la loi. Il a en effet utilisé le contrat, pour gérer ses relations avec les

674. Voir notamment les paragraphes 90 à 91 page 41 et 2. à 124 pages 46–51.

675. Il est également possible, comme le fait Maurice Bourjol de faire la différence entre la compétences et les compétences. « Il faut distinguer le problème de "la compétence des collectivités qui consiste dans le pouvoir de faire légalement certains actes" (DUGUIT), de celui de l'étendue de cette compétence (on dit aussi "les compétences" ou les "attributions"), c'est-a-dire le champ matériel des pouvoirs d'une autorité (DELVOLE) », Maurice BOURJOL, « Libre administration et décentralisation », *op. cit.*, p. 90.

676. Voir également les développements *supra*, même partie, titre I

entités infranationales. Si la contractualisation a d'abord été envisagée comme une manière pour l'État d'imposer des dépenses aux collectivités territoriales (§1), elle est aujourd'hui également pensée comme une manière de limiter leurs dépenses (§2)

§ 1. Une contractualisation d'abord envisagée comme une manière d'imposer des dépenses aux collectivités territoriales

750. Les collectivités, pour agir, doivent bénéficier d'un cadre (les compétences), mais également d'instruments juridiques. Elles en ont tout particulièrement deux à leur disposition. Le premier est l'acte administratif unilatéral. La légitimité qu'elles ont à l'utiliser fait peu débat, puisqu'il s'agit de l'instrument par excellence de l'action administrative. Le second est le contrat.

751. Le recours au contrat, quand il est librement décidé par les collectivités territoriales « présente *a priori* de nombreux avantages puisque, fondé sur l'accord des parties, [il] n'engage celles-ci qu'en raison de leur acceptation. Ainsi, l'administration agit moins avec la puissance et plus avec le dialogue » [677].

752. Il convient de relever que la possibilité de recourir ne renseigne pas sur l'étendue de la liberté d'agir des collectivités territoriales, telle qu'elle a été définie plus tôt. En effet, le contrat peut tout à la fois servir à mettre en œuvre l'obligation d'agir et permettre également la réalisation des missions qui relèvent de leur libre choix. Par exemple, les collectivités peuvent recourir à des contrats de la commande publique pour confier la restauration scolaire (liberté d'agir) à une entreprise privée ou pour faire construire un établissement d'enseignement (obligation d'agir, pour l'essentiel). Le pouvoir de contractualiser est un attribut de la personnalité juridique, il renvoie tout d'abord à une certaine liberté d'être des collectivités territoriales (A).

753. Assurément, les limites portées à cette liberté d'être auront des conséquences sur la liberté d'agir mais plus largement sur leur pouvoir d'agir, ce qui inclut leur obligation d'agir. En revanche, ce n'est pas parce que les collectivités peuvent bénéficier d'une grande

677. Jacques PETIT et Pierre-Laurent FRIER, *Droit administratif*, 15ème éd., Précis Domat, LGDJ, 2021, 806 p., p. 371.

liberté contractuelle qu'elles ont automatiquement plus de liberté d'agir. Les contrats pourraient pour l'essentiel servir à mettre en œuvre leur obligation d'agir.

754. Lorsque le recours au contrat n'est plus librement choisi, et c'est la plupart du temps le cas lorsque le cocontractant est l'État, il devient alors un instrument destiné à limiter la liberté d'agir des collectivités territoriales (B).

A. Le recours au contrat associé à une certaine liberté d'être des collectivités territoriales

755. En plus de servir à l'exercice de leurs compétences à proprement parler, le contrat sera utile à la coordination de l'action des collectivités territoriales sur un même territoire (1). La protection de la liberté contractuelle des collectivités territoriales est par ailleurs réglée sur les progrès ou reculs du mouvement consensualiste (2).

1. Un contrat au service de l'exercice et de la coordination de leurs compétences par les collectivités territoriales

756. Certains contrats vont être utiles à l'exercice des compétences des collectivités territoriales (a) tandis que d'autres sont plus spécifiquement destinés à coordonner leur action (b).

a. Des contrats utiles à l'exercice des compétences des collectivités territoriales

757. Il faut en préambule rappeler que l'administration dispose de nombreux contrats pour exercer son action. On distingue les contrats de la commande publique (marchés publics, concessions de travaux et de services) des autres contrats (« ensemble hétérogène [qui] n'ont qu'un point commun négatif, celui de n'être pas des contrats de la commande publique » [678] : contrats avec les usagers de services publics locaux, contrat de droit public pour des agents non fonctionnaires, etc.).

758. Il faut ajouter que ces contrats sont souvent des contrats administratifs mais peuvent également être des contrats de droit privé [679]. La qualification pourra être donnée par la loi ou bien être déterminée au regard des critères dégagés par la jurisprudence. Dans

678. *Ibid.*, p. 498.

679. Sur la question de la liberté contractuelle et les contrats de droit privé, voir Antoinette HASTINGS-MARCHADIER, « Les contrats de droit privé des personnes publiques et la liberté contractuelle », *AJDA* 1998, p. 683.

cette deuxième hypothèse, et sauf exceptions, pour savoir si le contrat est administratif, le juge regarde d'une part si le contrat se rattache à l'activité publique en se fondant sur plusieurs critères (clause exorbitante du droit commun, exécution du service public, régime exorbitant du droit commun et plus récemment critère du travail public) et d'autre part le rôle de la personne publique dans le contrat (il n'y a pas de contrat administratif sans qu'au moins une partie ne soit une personne publique même s'il peut exister des aménagements à ce critère organique) [680].

759. Si le contrat administratif, comme le contrat de droit privé est synallagmatique, il conduit toutefois à donner aux collectivités territoriales certaines prérogatives dans la mesure où ce contrat participe de la mission d'intérêt général. Ces prérogatives dépassent le champ de cette étude mais il n'est cependant pas inutile de mentionner qu'elles doivent permettre aux collectivités de garantir l'adaptation et la continuité du service public.

760. Dans l'exercice de leurs compétences, les collectivités territoriales vont régulièrement avoir recours au contrat. Il est possible de distinguer les contrats qui auront pour objet la satisfaction des besoins de la collectivité d'une part et les contrats qui auront pour objet la satisfaction des besoins d'un tiers.

761. Au titre de cette première famille de contrats, il faut citer ceux qui porteront sur des achats (matériels, fournitures, fluides, etc.), des prestations de service (réalisation d'études, missions d'assistance, etc.) et des concessions (exploitation d'un service ou d'un équipement public par exemple). Ici, les cocontractants seront généralement des personnes privées, mais il peut s'agir également de personnes publiques. Par exemple, rien n'empêche une collectivité de « se porter candidate à l'attribution d'un marché public ou d'un contrat de délégation de service public » [681].

762. Concernant les contrats dont l'objet est la satisfaction des besoins d'un tiers, il faut mentionner tous les contrats passés avec les usagers des services publics industriels et commerciaux. Il peut aussi s'agir des contrats de vente (comme celle des produits du domaine). Là encore, les personnes contractantes peuvent être publiques ou privées. Parmi les services que les collectivités territoriales peuvent proposer à d'autres personnes, il faut citer les prestations d'ingénierie. Des collectivités, généralement de taille importante, comme un département ou une région, dotées de services techniques étoffés, mettront à disposition de collectivités plus petites, communes et établissements publics, leur savoir-

680. Jacques PETIT et Pierre-Laurent FRIER, *op. cit.*, p. 500-517.
681. CE, *Société Jean-Louis Bernard Consultants*, 8 nov. 2000, 222208, Lebon, p. 492.

faire. Les obligations des unes et des autres seront consignées dans un contrat.

b. Des contrats également destinés à coordonner l'action des collectivités territoriales

763. Les contrats entre collectivités vont également servir à organiser l'exercice des compétences, appartenant à chacune d'elles, sur un même territoire. Des auteurs ont parlé d' « affaires mixtes » [682] réclamant une harmonisation des interventions au niveau local. Parmi les exemples nombreux, il y a celui de la politique de la ville pour laquelle « le contrat a été le moyen pour les différents acteurs locaux de mieux coordonner leurs actions, et de s'évader du cadre national afin d'innover en marge des textes » [683]. Les collectivités ont démontré depuis les grandes lois de décentralisations leur capacité à prendre l'initiative de ces contrats.

764. L'État peut aussi les encourager à recourir à la contractualisation. Il y aura également des cas où seule la loi pourra permettre le contrat entre collectivités territoriales. Par exemple, une compétence confiée par la loi à une collectivité doit en principe être exercée par celle-ci. Néanmoins, la loi NOTRé [684] prévoit des hypothèses dans lesquelles une collectivité qui se voit attribuer une compétence peut la déléguer en partie à une autre, toutes deux signant alors une convention territoriale d'exercice concerté (CTEC). Les auteurs ne manquent pas de remarquer que quand l'État s'en mêle, le contrat peut devenir « un instrument d'une coopération contrainte » [685].

765. Il faut également noter, même s'ils sont moins nombreux, que ces contrats entre collectivités territoriales peuvent porter à titre principal sur leurs relations financières. Ce sera plus particulièrement le cas entre l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et ses communes membres. À d'ailleurs vu le jour le pacte financier et fiscal de solidarité, dont le juge a pu considérer qu'il avait force obligatoire [686].

682. Paul BERNARD, « Les relations contractuelles entre collectivités publiques : les affaires mixtes ou l'oeuvre commune », *AJDA* 1990, p. 131.
683. Jean-François BRISSON, « Décentralisation et contractualisation », *AJDA* 2019, p. 2435.
684. *Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République*, *op. cit.*
685. Jean-François BRISSON, « Décentralisation et contractualisation », *op. cit.*
686. Étienne DOUAT, « Un pacte financier et fiscal de solidarité est contraignant », *AJDA* 2021, p. 2212.

2. Un pouvoir de contractualiser bénéficiant d'une certaine protection réglée sur les progrès ou les reculs du mouvement consensualiste

766. Le pouvoir de contractualiser des collectivités territoriales est en premier lieu fondé sur leur libre administration (a) et plus précisément sur leur liberté d'être. Il ne fait pas de doute que la liberté contractuelle des personnes publiques présente des particularités par rapport à celle reconnue aux personnes privées [687]. Pour autant, elle présente également des similitudes. Par exemple, elles bénéficient ou subissent toutes deux les progrès ou les reculs du mouvement consensualiste (b).

a. Un pouvoir de contractualiser d'abord fondé sur la libre administration des collectivités territoriales et tenant donc à distance le pouvoir réglementaire

767. Il faut revenir sur le lien entre pouvoir de contractualiser et libre administration, la seconde fondant le premier (i). À ce titre, la liberté contractuelle est en principe préservée des assauts du pouvoir réglementaire (ii).

i. Un pouvoir de contractualiser d'abord fondé sur la libre administration des collectivités territoriales

768. Les auteurs semblent majoritaires, et il faut les rejoindre, à penser que le pouvoir de contractualiser (qui englobe le processus contractuel et qui ne se limite donc pas au pouvoir de contracter), synonyme ici de la liberté contractuelle, est une « composante » [688], ou un « élément » [689] de la libre administration des collectivités territoriales.

769. D'autres auteurs estiment que « le juge administratif a séparé la liberté contractuelle de la libre administration des collectivités locales, ce qui signifie que les deux principes ne sont pas identiques et que la liberté contractuelle, aux yeux du juge administratif, n'est pas une composante de la libre administration même si les deux principes partagent plusieurs aspects » [690]. Cette approche est curieuse. D'abord, ceux qui estiment que la liberté contractuelle est une composante de la libre administration ne prétendent

687. Voir notamment les développements suivants : Franck MODERNE, « La liberté contractuelle est-elle vraiment et pleinement constitutionnelle ? », *RFDA* 2006, p. 2.
688. *Ibid.*
689. Jean-François BRISSON, « Décentralisation et contractualisation », *op. cit.*
690. Muhannad AJJOUB, *La notion de liberté contractuelle en droit administratif français*, Thèse de doctorat, Université de Panthéon-Assas, 2016, 601 p., p. 98.

pas qu'il s'agit de deux notions identiques. Par ailleurs, pourquoi une telle distinction jurisprudentielle exclurait *de facto* l'idée que l'une soit la composante de l'autre ?

770. Certains auteurs sont même allés jusqu'à nier l'existence d'une liberté contractuelle en faveur des collectivités territoriales. Cependant, ces mêmes auteurs considèrent également que les collectivités ne bénéficient d'aucune liberté fondamentale. Ils expliquent que « le droit en cause n'est dit "fondamental" que lorsqu'il doit sortir victorieux d'une confrontation ou même d'une simple conciliation réciproque avec un autre terme, auquel il s'oppose et auquel il doit s'imposer, même au prix de la redéfinition de substance qu'il subit lors de cette conciliation. Or, cette confrontation ou cette conciliation s'opère toujours dans des configurations conflictuelles spécifiques aux hypothèses où les droits sont invoqués, ce qui donne à observer la plus ou moins grande relativité nécessaire des droits dits fondamentaux. Et nous pensons que c'est cela qui explique que la liberté contractuelle n'ait pas été déclarée comme droit fondamental »[691]. Il faut noter qu'ici, l'affirmation a été formulée avant la décision du Conseil constitutionnel du 30 novembre 2006[692], sur laquelle il faudra revenir, qui élève la liberté contractuelle des personnes publiques au rang de principe à valeur constitutionnelle, fondé sur l'article 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen 1789 (DDHC).

771. Dans la mesure où le pouvoir de contractualiser est une composante de la libre administration, la liberté contractuelle est en principe préservée des assauts du pouvoir réglementaires.

ii. Une liberté contractuelle en principe préservée des assauts du pouvoir réglementaire

772. Seul le législateur, au titre de l'article 34 de la Constitution, peut modifier l'étendue de la libre administration des collectivités territoriales. S'il entendait déléguer cette possibilité au pouvoir réglementaire, cela ne pourrait se faire qu'après la promulgation d'une loi d'habilitation suffisamment précise. En matière de pouvoir de contractualiser, le Conseil d'État l'a indiqué dans un arrêt du 2 février 1983, *Union des transports publics urbains et régionaux*[693], qui d'ailleurs est le premier de cette juridiction à rattacher la liberté contractuelle à l'article 72 de la Constitution.

691. Étienne PICARD, « La liberté contractuelle des personnes publiques constitue-t-elle un droit fondamental ? », *AJDA* 1998, p. 651.
692. Cons. Const., *Loi relative au secteur de l'énergie*, 30 nov. 2006, 2006-543 DC.
693. CE, *Union des transports publics urbains et régionaux*, 2 fév. 1983, 34027.

773. Dans cette affaire, était examinée une loi du 19 juin 1979 [694] fixant le cadre juridique présidant aux relations contractuelles entre les collectivités et les sociétés de transport public qu'elles pouvaient solliciter. La mise en œuvre de cette loi était en partie renvoyée à des décrets d'application. Le pouvoir réglementaire s'est donc saisi du sujet et par un décret 29 octobre 1980 [695], imposait un certain nombre de clauses dans les contrats qui devaient lier la personne publique et la société de transport retenue. Ce décret qui venait incontestablement réduire la liberté contractuelle des collectivités territoriales fut attaqué par l'Union des transports publics urbains et régionaux. Le Conseil d'État a rejeté la demande en expliquant que ces « diverses exigences n'apportent pas à la libre administration des collectivités locales et à la liberté contractuelle des limitations excédant les limites de l'habilitation conférée au gouvernement » [696]. Il faut donc comprendre que le pouvoir réglementaire, sauf à en avoir reçu précisément l'habilitation, ne peut pas réduire le pouvoir de contractualiser des collectivités territoriales.

774. Cette interdiction de principe faite au pouvoir réglementaire de porter atteinte sans habilitation à la libre administration des collectivités territoriales et donc à leur pouvoir de contractualiser, souffre néanmoins d'une exception. En effet, la jurisprudence lui a reconnu une compétence en matière de marchés publics qui peut donc l'amener, de sa seule autorité, à restreindre le pouvoir de contractualiser des collectivités territoriales. Même si des lois d'habilitation sont à l'origine de cette compétence [697], des auteurs se sont montrés critiques quant à cette exception. Ainsi, Louis Favoreu, à propos du raisonnement tenu par le juge ici, dira qu'il était « acrobatique » [698].

694. Loi relative aux transports publics d'intérêt local, 19 juin 1979, n° 79-475.

695. Décret relatif à l'exercice de la tutelle des délibérations relatives aux conventions, aux cahiers des charges et aux règlements des régies de transports publics d'intérêt local, 29 oct. 1980, n° 80-850.

696. *Union des transports publics urbains et régionaux*, *op. cit.*

697. « Quant aux marchés des collectivités locales, la jurisprudence administrative a consacré et repris en 1981 une construction qui fonde la compétence réglementaire en la matière sur deux lois d'habilitation de 1938 et 1957 : "les dispositions du décret du 12 novembre 1938 prises en vertu de la loi du 5 octobre 1938 et relatives aux marchés des collectivités locales et des établissements publics et, en ce qui concerne les marchés de travaux, celles de l'article 21 de la loi du 7 août 1957 tendant à favoriser la construction de logements et les équipements collectifs, ont donné compétence au pouvoir réglementaire pour étendre aux marchés des collectivités locales, sous réserve des adaptations nécessaires, les dispositions applicables aux marchés de l'État ; les prescriptions de l'article 34 de la Constitution n'ont pas eu pour effet de transférer au législateur la compétence attribuée au gouvernement par les textes susvisés qui sont de nature législative" », Yves GAUDEMET, « Le contrat administratif, un contrat hors-la-loi », *Cahiers du Conseil constitutionnel* mars 2005, Dossier Loi et contrat, n° 17, p. 91 qui cite CE, *Ordre des architectes*, 29 avr. 1981, 12851, Lebon, p. 198.

698. Louis FAVOREU, « Le Conseil d'État, défenseur de l'exécutif » *in Mélanges Boulouis*, Dalloz, 1991, p. 237.

b. Un pouvoir de contractualiser des collectivités territoriales réglé sur les progrès ou reculs du mouvement consensualiste

775. L'étendue du pouvoir de contractualiser est plus ou moins grande en fonction des époques, du progrès du consensualisme comme de l'attachement à un certain ordre public. Cette liberté contractuelle est affirmée (i), mais elle connaît aussi des limites (ii).

i. Une liberté affirmée

776. La liberté contractuelle suppose une autonomie de la volonté dont il a été constaté qu'elle était aujourd'hui en déclin. Certains auteurs le regrettent, d'autres le justifient. L'appréciation est plus politique que juridique et dépend en grande partie de l'attachement porté au consensualisme d'un côté et à l'ordre public de l'autre. Entre ceux qui considèrent que la liberté contractuelle des collectivités territoriales est le principe et ses limites l'exception [699] et ceux qui prétendent que c'est l'inverse [700], les arguments des premiers semblent les plus convaincants, mais là encore, cette appréciation relève de considérations extra-juridiques.

777. Il faut d'ailleurs relever que chez les auteurs qui considèrent que la liberté est l'exception, un argument à l'appui de leur thèse a été contesté dans la section précédente. Ainsi, ces auteurs soutiennent que « l'obligation imposée à la personne publique d'agir seulement dans le domaine de sa compétence rend la règle selon laquelle *"tout ce qui n'est pas interdit est permis"* inapplicable, car la pratique juridique, résultant des règles applicables à la compétence, montre que la règle pour la personne publique est que *"tout ce qui n'est pas autorisé est interdit"*. Alors, en pratique, la personne publique exerce une compétence et non pas une liberté » [701].

778. Les champs de compétences sont très larges, ils permettent, du moins du point de vue juridique, une très grande latitude aux collectivités territoriales. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'État doit recourir au contrat. En effet, celui-ci lui permet d'imposer plus précisément sa volonté qu'il ne peut le faire avec l'attribution de compétences.

779. Il faut noter que cette liberté contractuelle a progressé. Il ne s'agit pas ici de revenir sur la très riche jurisprudence en la matière ni sur les nombreuses analyses qui en ont découlé. Il faut néanmoins mentionner que c'est le Conseil d'État qui le premier va lui donner une

699. C'est une thèse défendue par de nombreux auteurs, voir par exemple Mohamed MAHOUACHI, *La liberté contractuelle des collectivités territoriales*, Thèse de doctorat, Université d'Aix-Marseille 3, 2001.
700. Il s'agit là d'une thèse moins fréquente, parmi les auteurs à le prétendre : Muhannad AJJOUB, *op. cit.*
701. *Ibid.*, p. 26.

valeur supralégale. L'arrêt *Société Borg Warner* de 1998 [702] la hisse au rang des principes généraux du droit. Dans un premier temps, le Conseil constitutionnel considère « qu'aucune norme de valeur constitutionnelle ne garantit le principe de la liberté contractuelle » [703]. Il procédera à un revirement explicite avec la décision du 19 décembre 2000 [704]. Concernant la liberté contractuelle des personnes publiques, la doctrine retient la décision du 30 novembre 2006 [705] comme celle qui la consacre formellement, « après d'assez longues tergiversations » [706]. Pour le Conseil, cette liberté contractuelle « découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 » [707].

ii. Une liberté limitée

780. Naturellement, comme toutes libertés, celle de recourir au contrat connaît des limites, posées par la loi et parfois par le juge. Pour ce qui concerne les limites légales, Christine Bréchon-Moulènes en donnait des exemples en proposant une classification fondée sur le degré de liberté offerte aux parties : « en passant tous les types de contrats au crible des différentes facettes de la liberté contractuelle, puis en les classant par catégories, en fonction du degré de liberté concernant chacun d'eux, depuis les contrats bénéficiant d'une liberté complète [...] jusqu'aux contrats imposés dans tous leurs éléments [...], en passant par les contrats faiblement réglementés (marchés de gré à gré, contrats n'impliquant qu'un avis préalable...) ou fortement réglementés (marchés et délégations, contrats soumis à autorisation préalable ou à approbation, tel un décret en Conseil d'État) ou encore les contrats bloqués (type contrats d'adhésion) » [708].

781. En plus des limites spéciales que le législateur a établies à l'encontre de la liberté contractuelle, il a fixé une limite générale dont l'appréciation est laissée au juge. Ainsi, la liberté contractuelle ne doit pas porter atteinte à l'ordre public. Il ne s'agit pas de faire un inventaire exhaustif de ces atteintes. Il faut ici se contenter de citer quelques cas dans lesquels le recours au contrat est interdit car violant cette règle.

702. CE, *Société Borg Warner*, 28 jan. 1998, 138650, Lebon, p. 20.
703. Cons. Const., *Loi relative à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives n° 92/49 et n° 92/96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du conseil des communautés européennes*, 3 août 1994, 94-348 DC.
704. Cons. Const., *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*, 19 déc. 2000, 2000-437 DC.
705. *Loi relative au secteur de l'énergie*, *op. cit.*
706. Thibaut FLEURY, « La liberté contractuelle des personnes publiques », *RFDA* 2012, p. 231.
707. *Loi relative au secteur de l'énergie*, *op. cit.*
708. Christine BRÉCHON-MOULÈNES, *op. cit.*

782. Assurément, cette limite s'applique autant aux collectivités qu'à l'État (même si, naturellement, l'ordre public se trouve plus contraignant pour les collectivités territoriales). Ainsi, ce dernier ne peut pas, en principe, confier par contrat « l'exercice des prérogatives régaliennes » [709] comme la justice, la défense, la monnaie, les missions de police administrative. Concernant ces dernières, il faut noter que l'État peut néanmoins consentir à des délégations partielles aux maires [710], et cela depuis la loi de 1884. Ces derniers ne peuvent cependant pas déléguer à leur tour cette compétence à des personnes privées [711].

783. La question de la délimitation du domaine public est également un autre exemple couramment cité par la doctrine. Celle-ci ne peut pas faire l'objet d'une transaction entre une personne privée et la personne publique concernée, ce qu'il ressort d'un arrêt du Conseil d'État du 20 juin 1975 [712]. En effet, « qu'il s'agisse du domaine public naturel ou de l'alignement des voies publiques, la fixation unilatérale par l'autorité administrative est la seule technique conforme au droit. Tout accord de nature conventionnelle entre l'administration et le propriétaire riverain est nul et non avenu, il serait inopérant tant vis-à-vis de l'administration qu'à l'égard du juge. La puissance publique ne peut renoncer par voie contractuelle à son privilège de délimitation unilatérale » [713].

784. Il existe de nombreux aménagements à ces limites qui conduisent à en atténuer la portée. Par exemple et pour n'évoquer que ce qui relève des pouvoirs de police du maire, toutes les prestations qui n'impliquent pas l'exercice de l'autorité, et qui seraient alors détachables des missions régaliennes, peuvent faire l'objet d'un contrat [714].

709. Jean WALINE, « Les contrats entre personnes publiques », *RFDA* 2006, p. 229.

710. « Cons 65. Considérant qu'aux termes de l'article 12 de la Déclaration de 1789 : "La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée" ; que son article 13 dispose : "Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés" », Cons. Const., *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, 10 mars 2011, 2011-625 DC.

711. Par exemple : « que le service de la police rurale, par sa nature, ne saurait être confié qu'à des agents placés sous l'autorité directe de l'administration : qu'en confiant la charge de ce service à une fédération de propriétaires privés, le conseil municipal de Castelnaudary a excédé ses pouvoirs », CE, *Ville de Castelnaudary*, 17 juin 1932, 12045. Ou encore : « [les] prérogatives de police du stationnement sur la voie publique [ne peuvent être exercées que par] l'autorité administrative », CAA de Marseille, *Compagnie générale de stationnement*, 26 juin 2003, 99MA01920.

712. Selon cet arrêt, « il n'appartient qu'à l'autorité administrative d'effectuer, sous le contrôle du juge, la délimitation du domaine public naturel », CE, *Leverrier*, 20 juin 1975, 89785, Lebon, p. 392.

713. Jacques MOREAU, « Les « matières contractuelles », *AJDA* 1998, p. 747.

714. Voir notamment Andreas KALLERGIS, « La participation de personnes privées aux activités régaliennes : le cas du recouvrement de l'impôt », *RFDA* 2021, p. 1129.

785. L'atteinte à l'ordre public, c'est aussi l'atteinte aux droits et libertés fondamentaux. Parmi eux, il faut mentionner la libre administration des collectivités territoriales. Il a été dit que le recours au contrat permettait aux collectivités territoriales de se coordonner pour exercer plus efficacement leurs compétences sur un même territoire. Le contrat (ou la définition par la loi du cadre contractuel) doit respecter le principe de libre administration des collectivités territoriales en ce qu'il interdit la tutelle d'une collectivité sur une autre. Cette interdiction de tutelle a d'ailleurs été spécifiquement insérée à l'article 72 al 5 de la Constitution à l'occasion de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 [715]. Le juge est attentif à ce que la loi respecte rigoureusement cette limite [716].

786. En revanche, l'État peut naturellement, compte tenu de son caractère unitaire, exercer dans les faits une forte tutelle sur les collectivités territoriales. L'article 72 de la Constitution, pour rappel, dispose que les collectivités s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi. L'article 72-2 quant à lui indique que les ressources dont bénéficient les collectivités sont librement disponibles, là encore dans les conditions fixées par la loi. Il faudrait presque ajouter à ces deux alinéas que les conditions peuvent également relever du contrat. Quand le contrat lie les collectivités à l'État, il s'agit d'un outil qui vient limiter leur liberté d'agir et donc leur libre administration, ce qui inclut bien entendu la libre disposition de leurs ressources.

715. Voir notamment Laetitia JANICOT, « La fonction de collectivité chef de file », *RFDA* 2014, p. 472.

716. Par exemple : « Considérant qu'en prévoyant que plusieurs collectivités publiques, qui ne sauraient comprendre l'État et ses établissements publics, peuvent désigner l'une d'entre elles pour signer un contrat de partenariat et en disposant que la convention passée entre ces collectivités précise les conditions de ce transfert de compétences et en fixe le terme, l'article 18 de la loi déférée a non seulement autorisé la collectivité désignée à organiser l'action commune de plusieurs collectivités, mais lui a également conféré un pouvoir de décision pour déterminer cette action commune ; que, dès lors, il a méconnu le cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution », Cons. Const., *Loi relative aux contrats de partenariat*, 24 juill. 2008, 2008-567 DC. Voir le commentaire de Gérard MARCOU, « L'action commune des collectivités territoriales selon le Conseil constitutionnel : organiser n'est pas déterminer » *in Mélanges Yves Jegouzo*, Dalloz, 2009, p. 227.

B. Le contrat conclu avec l'État destiné à limiter la liberté d'agir des collectivités territoriales

787. La qualification de contrat donné à l'instrument qui peut être amené à régir les relations entre l'État et les collectivités territoriales est largement remise en cause par la doctrine. Celle-ci préfère recourir à la notion de contractualisation. Ainsi il a été soutenu que « la contractualisation territoriale n'est pas synonyme de contrat : ce n'est pas parce qu'elle en adopte la démarche qu'elle en adopte nécessairement les effets juridiques » [717]. Néanmoins, si la qualification de contrat est inopérante, il paraît relativement peu probable que celle de contractualisation soit plus satisfaisante. En effet, il a été estimé que « cette contractualisation pose à l'évidence problème quant à sa qualification même : nous n'avons vraisemblablement pas affaire à un "contrat" au sens juridique du terme, conclu entre l'État et chacune des collectivités considérées, mais plus certainement à un acte d'autorité déguisé imposé par l'État à ses satellites décentralisés » [718].

788. Il s'agira ici de conserver le terme de contrat parce qu'il est partagé par le plus grand nombre, mais les développements suivants montreront en quoi il n'en est pas un. Le premier élément fondamental qui distingue le contrat conclu avec l'État du contrat dans lequel il n'est pas partie réside dans l'initiative de la démarche contractuelle. Dans le premier cas, l'initiative n'est quasiment jamais celle de la collectivité territoriale. Par ailleurs, le consentement des collectivités territoriales, précisément parce que le cocontractant est l'État, peut faire largement défaut. Avant de constater que le contrat conclu avec l'État conduit à limiter la liberté d'agir des collectivités territoriales en les soumettant aux décisions étatiques (2), il faut mentionner que, parmi les principes qui le définissent, figure sa vocation à mieux les associer auxdites décisions (1).

1. Un contrat conclu avec l'État ayant vocation à mieux associer les collectivités territoriales aux décisions étatiques

789. Dans ses relations avec les collectivités territoriales, le contrat n'est pas immédiatement apparu pour l'État comme un instrument naturel. Il a même été soutenu qu' « il était quasiment impensable que l'État intervînt par la voie contractuelle «[car dans] la conception de l'État unitaire français hérité de la Révolution, les collectivités locales ne

717. Benjamin HUGLO, *La contractualisation des relations entre l'État et les collectivités territoriales*, Thèse de doctorat, Université Panthéon-Assas, 14 juill. 2014, 489 p., p. 250.

718. Matthieu CONAN, « Constitution, finances publiques locales et contractualisation », *RFFP* mai 2020, n° 150, p. 33.

sont pas les égales de l'État »[719]. Cependant, comme le mentionne Jean-Marie Pontier, qui donne l'exemple d'un contrat entre l'État et une commune, datant du tout début du XX^{e} siècle, « le contrat entre collectivités publiques et, notamment, entre l'État et les collectivités locales n'a jamais été interdit ou impossible »[720].

790. Aujourd'hui, ces contrats sont très nombreux, au point qu'il est parfois dénoncé une certaine prolifération[721]. Le contrat a été pensé comme un instrument d'organisation des transferts de compétences et, au-delà, de coopération entre l'État et les collectivités territoriales (a). Il faut relever que le recours au contrat est servi par un discours politique particulièrement laudatif tenu par les dépositaires du pouvoir central (b).

a. Le contrat comme instrument d'organisation des transferts de compétences et de coopération entre l'État et les collectivités territoriales

791. Le recours au contrat entre l'État et les collectivités territoriales a, dans un premier temps, servi à organiser la décentralisation et donc les transferts de compétences. Jacques Moreau prend l'exemple de l'article 26 de la loi du 2 mars 1982[722] en vertu duquel « l'État et le département doivent conclure des conventions ayant pour objet une nouvelle organisation de leurs services respectifs. Cela vaut notamment pour le service informatique des préfectures, qui doit être transféré au département, à charge pour le président du conseil général de mettre à la disposition du préfet certains personnels ou moyens matériels »[723]. L'auteur remarque d'ailleurs que « si, postérieurement à la signature de cette convention, l'exécutif départemental prend une décision qui remet en cause les termes de l'accord initial, cette décision doit être annulée pour illégalité par le juge administratif »[724].

792. Parmi les autres exemples cités par la doctrine, celui de « la loi du 7 janvier 1983[725] [qui] prévoyait la passation de conventions "afin de déterminer les conditions dans lesquelles les services extérieurs de l'État chargés à titre principal de la mise en œuvre

719. Jean-Marie PONTIER, « Contractualisation et libre administration », *op. cit.*
720. *Ibid.*
721. « L'ampleur prise par le phénomène contractuel – pour ne pas dire sa prolifération récente –, particulièrement dès qu'il s'agit d'associer, dans des actions communes, l'État et les collectivités locales, n'est en effet pas sans conséquences sur l'équilibre de la décentralisation », Michel MERCIER, *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité*, *op. cit.*, p. 187.
722. *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, *op. cit.*
723. Jacques MOREAU, *op. cit.*
724. *Ibid.*
725. *Loi relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (loi Defferre)*, *op. cit.*

d'une compétence dévolue au département ou à la région seront réorganisés (...) avant leur transfert à l'autorité locale concernée" » [726].

793. Au-delà de la question des transferts, la coopération par contrat des acteurs publics, dont il a été mentionné plus tôt qu'elle était également recherchée par les collectivités territoriales elles-mêmes à leur échelle, est assurément bienvenue. Jean-Marie Pontier considère qu' « il est hautement souhaitable que [les politiques publiques] soient coordonnées. La contractualisation est un moyen d'établir cette coordination, d'éviter ou de limiter les incohérences et les inégalités trop flagrantes. La contractualisation se présente ainsi comme une forme développée de concertation » [727]. Ce point de vue est partagé par d'autres auteurs qui soulignent que le contrat permet de « maintenir ou de créer de la cohérence dans l'action publique même dans un système où l'on a assez largement décentralisé les compétences » [728].

794. Il a néanmoins été relevé que « la force contraignante des contrats repose essentiellement sur la volonté et l'intérêt des différentes parties à la respecter » [729] et des auteurs n'hésitent pas à dénoncer « une sorte de mode contemporaine qui habille du terme "contrat" des procédures de concertation, qui présupposent ou expriment des accords de volonté de la part des personnes publiques, mais qui n'entraînent par elles-mêmes aucun effet juridiquement obligatoire » [730]. Il est reproché à ces contrats leur « caractère platonique » [731].

795. Assez logiquement, le Conseil constitutionnel a pu estimer qu' « aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne s'oppose à ce que [des] conventions aient pour objet d'harmoniser l'action des administrations respectives de l'État, d'une part, et des collectivités territoriales, d'autre part, dans l'exercice des compétences qui leur sont dévolues en vertu de la Constitution et de la loi [732].

726. Jean-Marie PONTIER, « Contractualisation et libre administration », *op. cit.*
727. *Ibid.*
728. Gérard MARCOU, « La coopération contractuelle, la ville et le droit » *in La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, sous la dir. de Gérard MARCOU, François RANGEON et Jean-Louis THIÉBAULT, L'Harmattan, 1997, p. 47.
729. Georges LABAZÉE, *Rapport fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les partenariats entre l'État et les collectivités territoriales*, n° 27, Sénat, 9 oct. 2012, [En ligne], p. 36.
730. Jacques MOREAU, *op. cit.*
731. *Ibid.*
732. Cons. Const., *Loi portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie et dépendances*, 19 juill. 1983, 83-160 DC.

b. Le discours laudatif des dépositaires du pouvoir central favorables au contrat conclu avec les collectivités territoriales

796. Il faut remarquer avec quelle ferveur le discours des représentants de l'État, quand il s'agit d'évoquer les relations entre ce dernier et les collectivités territoriales, a recours au terme de contrat ou à un vocabulaire voisin. Le seul mot contrat suffirait même à clore toute discussion sur les intentions réelles de ceux qui le brandissent, elles ne peuvent être que consensuelles.

797. Le 21 novembre 2017, Édouard Philippe, alors Premier ministre, intervenait devant le Congrès des Maires de France. Évoquant la contractualisation financière, qui fera l'objet d'un développement spécifique plus bas, celui-ci s'exclamait : « Vous voyez que, contrairement à ce qui a pu être dit çà et là, nous ne sommes en aucun cas dans une logique de recentralisation. Car enfin, depuis quand le contrat est-il un acte centralisateur ? Le contrat a été au cœur de la décentralisation depuis ses débuts » [733].

798. La méthode contractuelle est souvent présentée comme une nouvelle gouvernance politique, traduction de *New Public Management*, concept né dans les années 1970 et qui connaît de nombreux partisans dans l'administration française. Un ancien haut fonctionnaire, Pierre Richard, dont les rapports ont structuré plusieurs discussions parlementaires qui ont donné lieu à des réformes importantes, compte parmi ceux-là, il faudra revenir sur ses travaux et sur leur appropriation par le personnel politique en seconde partie de cette étude. Même si, peu à peu, les auteurs se montrent beaucoup plus critiques vis-à-vis du contrat, il fut une époque où « gouverner par contrat » était présentée comme la manière la plus moderne de diriger [734].

2. Une contractualisation conduisant en réalité à soumettre les collectivités territoriales aux décisions étatiques

799. Il faut en premier lieu remarquer que le discours politique a du mal à convaincre (a), il ne résiste pas à l'examen des contrats passés entre l'État et les collectivités territoriales. Celui-ci montre l'instauration d'une tutelle financière (b).

733. *Discours de M. Édouard Philippe, Premier ministre. Congrès des Maires de France, Porte de Versailles*, 21 nov. 2017, [En ligne].

734. Jean-Pierre GAUDIN, *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Presses de Sciences po, 1999, 233 p.

a. Un discours politique qui a du mal à convaincre

800. Les discours politiques sur la contractualisation, tenus au plus haut sommet de l'État, laissent la doctrine circonspecte. Au sujet de l'intervention du Premier ministre évoquée plus haut, Jean-David Dreyfus se montrait quelque peu dubitatif et mettait en garde : « Ainsi, parce qu'il y a convention, il ne saurait y avoir atteinte au principe de libre administration des collectivités locales. [...] Mais cela suppose que l'on ait affaire à un authentique contrat, librement négocié et consenti. Dans un contexte marqué par la très forte limitation des marges de manœuvre de l'État, quelles contreparties individualisées les collectivités pourront-elles lui demander ? Gare à ce que l'envoûtement ne tourne au maléfice... » [735].

801. Certains élus de la représentation nationale sont également mesurés et constatent que « la logique contractuelle est trop souvent inégalitaire et dénuée de force contraignante pour l'État, qui ne tient pas ses engagements » [736]. Les élus locaux également ne s'enthousiasment pas pour le contrat conclu avec l'État. Il a notamment été écrit que « les collectivités veulent sortir du maquis des contrats » [737].

802. La doctrine a relevé que les divers contrats qui lient l'État aux collectivités territoriales relevaient exclusivement de l'initiative de ce premier. Dès 1978, Jean-Marie Pontier observait qu' « en principe devrait pouvoir prendre l'initiative du contrat toute partie, c'est-à-dire aussi bien la collectivité locale que l'État. Il apparaît à l'évidence [...] que l'initiative proviendra toujours de l'État. Les collectivités locales ont seulement l'initiative de l'initiative : elles peuvent faire valoir qu'elles sont disposées, qu'elles souhaitent même passer un contrat conclu avec l'État. Elles peuvent, pour rendre plus crédible leur demande, présenter un dossier soigneusement préparé. L'initiative elle-même appartient à l'État seul » [738].

803. Il a été soutenu que les collectivités n'avaient même pas cette faculté d'inciter l'État à contractualiser avec elles : « De même qu'une collectivité territoriale ne dispose pas de la compétence de sa compétence, il est possible de considérer qu'elle ne détient pas

735. Jean-David DREYFUS, « Contrat avec les collectivités locales, décentralisation et recentralisation », *AJDA* 2017, p. 589.

736. Michel MERCIER, *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité*, *op. cit.*, p. 19.

737. Pablo AIQUEL, « Relations avec l'État. Les collectivités veulent sortir du maquis des contrats », *La Gazette des communes* 26 fév. 2018, n° 2404, [En ligne] (visité le 19/11/2020).

738. Jean-Marie PONTIER, *L'État et les collectivités locales. La répartition des compétences*, Bibliothèque de droit public, LGDJ, 1978, 630 p., p. 547.

l'initiative de l'initiative en matière de contractualisation : l'impulsion de départ doit être donnée par le législateur dans la mesure où la contractualisation territoriale se situe dans la continuité de la décentralisation territoriale » [739].

804. Concernant le consentement biaisé, voir l'absence totale de consentement, Jean-Marie Pontier prenait l'exemple des contrats de plan État-Régions et expliquait qu' « on se trouve même, en quelque sorte, aux antipodes de la libre administration, puisque ces contrats n'expriment pas les préférences ou les politiques des collectivités territoriales - en l'espèce les régions - mais celles de l'État. Il est demandé aux régions par ces contrats, de la part de l'État, qu'elles contribuent à la réalisation d'objectifs nationaux, définis par l'État » [740].

805. Pour certains parlementaires, « la contractualisation n'est pas par essence contraire à la décentralisation. Elle peut au contraire apparaître comme son corollaire naturel et indispensable. Le lien contractuel implique, en effet, la liberté et l'égalité des parties, au contraire de la tutelle, relation verticale de subordination. Il est, dans ce sens, la condition et la manifestation de l'émancipation des collectivités territoriales et l'expression même d'une nouvelle organisation des pouvoirs » [741]. Cela signifie que si les conditions de liberté et l'égalité des parties n'étaient pas réunies, il faudrait alors parler de tutelle. La réalité en effet est que les contrats entre l'État et les collectivités territoriales sont, pour la très grande majorité d'entre eux, un moyen pour le pouvoir central de soumettre les pouvoirs locaux à sa volonté.

806. Il a ainsi pu être relevé que « le poids de l'histoire et des tendances jacobines françaises pèsent lourdement sur la réalisation de la contractualisation territoriale. Ainsi, la mise en œuvre des instruments de la contractualisation par l'État est-elle empreinte de réminiscence de culture jacobine qui ne parvient pas à atteindre l'objectif de partenariat affiché par la contractualisation territoriale. Plus encore : la contractualisation est détournée de son objectif pour devenir un instrument de contrôle au profit de l'État. Faute de devenir un véritable instrument de gouvernance entre l'État et les collectivités territoriales, la contractualisation territoriale s'établit paradoxalement en régulation invasive de l'activité des collectivités territoriales. » [742]

739. Benjamin HUGLO, *op. cit.*, p. 221.
740. Jean-Marie PONTIER, « Contractualisation et libre administration », *op. cit.*
741. Michel MERCIER, *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité*, *op. cit.*, p. 187.
742. Benjamin HUGLO, *op. cit.*, p. 250.

807. Les auteurs sont nombreux à considérer que les contrats entre l'État et les collectivités sont « léonins car imposés » [743], qu'ils constituent « un nouveau mode de tutelle » [744]. Ils estiment qu'il « s'agit ni plus ni moins que de phagocyter l'initiative locale en s'assurant par là même un contrôle diffus sur l'exercice par les collectivités des compétences qui leur sont dévolues par la loi » [745]. En fin de compte donc, « le contrat est un instrument supplémentaire dont use l'État pour agir sur la gouvernance locale » [746].

b. Des contrats avec l'État instaurant une tutelle financière

808. Cette tutelle par le contrat sert deux objectifs étatiques intimement liés qui révèlent qu'elle est plus sévère que la tutelle d'avant 1982 (souvent résumée à un contrôle *a priori* des décisions des collectivités territoriales). Le premier est que l'État veut retrouver un moyen de contrainte que ne lui donne pas le cadre général des compétences attribuées. Le second est qu'en faisant supporter par les collectivités des dépenses qui relèvent pourtant de lui, l'État retrouve des marges de manœuvre pour financer directement des politiques qu'il ne peut ou qu'il ne veut pas décentraliser.

809. Il a été évoqué dans la section précédente que la liberté d'agir des collectivités territoriales pouvait, du moins juridiquement, parfaitement s'épanouir dans le cadre des compétences attribuées par l'État aux collectivités territoriales. Celles-ci sont en effet très larges. Assurément, le législateur définit des dépenses obligatoires, mais la notion ne doit pas être confondue avec celle de dépenses imposées [747]. Il faut voir, dans chaque dépense obligatoire par détermination de la loi, un autre cadre juridique d'intervention des collectivités territoriales, plus resserré que celui d'une compétence, dans laquelle elle s'insère néanmoins.

810. C'est parce que le cadre des dépenses dites obligatoires et *a fortiori* celui des compétences attribuées sont très larges que l'État décide de reprendre du pouvoir en fixant par contrat ce que doivent être les dépenses des collectivités territoriales. Le contrat constitue ainsi un cadre encore plus étroit, au contenu plus impératif, que celui des dépenses obligatoires. Il n'est donc pas exact de considérer que « la contractualisation des rapports entre l'État [a permis de] doter les collectivités locales d'une autonomie d'action plus large,

743. Gérard MARCOU, « Les contrats entre l'État et les collectivités territoriales. Réflexions sur quelques problèmes juridiques et administratifs », *AJDA* 2003, p. 982.
744. *Ibid.*
745. Benjamin HUGLO, *op. cit.*, p. 343.
746. Jean-François BRISSON, « Décentralisation et contractualisation », *op. cit.*
747. Voir les paragraphes 216 à 234 pages 78–83.

mais aussi à leur transférer des attributions étendues » [748]. Le contrat n'accorde pas de compétences au-delà celles que la loi attribue.

811. Comme l'exprime très justement Jean-François Brisson, « la pratique française de la contractualisation montre que cette approche de l'autonomie locale est largement onirique. Le compagnonnage des notions de contrat et de libre administration est plus accidentel qu'essentiel. La banalisation du contrat dans le domaine de l'action et de l'administration décentralisées n'est pas l'expression d'un profond changement de nature du droit de la décentralisation, mais pour l'essentiel un nouvel habillage juridique des difficultés du système à se défaire des habitudes de la centralisation. La contractualisation recèle, en effet, une part d'artifice tant les rapports entre l'État et les autres collectivités restent soumis à un droit marqué par les rapports de pouvoir. Elle peut même participer d'une forme de réarmement étatique, comme en témoignent les contrats financiers issus de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 » [749]. L'auteur fait ici référence aux contrats de Cahors [750]. Au soutien de cette thèse, il est également possible de prendre l'exemple des contrats de plan État-Région (CPER), largement ancrés dans les relations entre l'État et les collectivités territoriales.

812. Les CPER sont en effet un exemple topique de la manière dont l'État, par le contrat, fait supporter des dépenses aux Régions qu'il devrait lui-même assumer. Plusieurs parlementaires le reconnaissent eux-mêmes : « il est peu contestable que les procédés contractuels aient parfois servi à transférer sur le budget des collectivités locales des dépenses afférentes aux compétences... de l'État ! Les contrats entre les collectivités et l'État - et singulièrement les contrats de plan État-Régions - sont en réalité le fruit d'une négociation inégale entre les partenaires. L'État édicte en effet les principes d'intérêt général auxquels devront se conformer les collectivités territoriales » [751]. De leur propre aveu, les contrats de plan État-Région ont constitué un cadre privilégié pour faire financer par les collectivités territoriales des politiques nationales » [752].

813. Souvent, pour justifier le financement des dépenses étatiques par les collectivités territoriales, l'État évoque les contraintes financières européennes. Celles-ci existent, il ne s'agit pas de les nier. Une autre explication pourrait néanmoins être apportée. En faisant

748. Jacques CHEVALLIER, « Contractualisation(s) et action publique », *RFDA* 2018, p. 209.
749. Jean-François BRISSON, « Décentralisation et contractualisation », *op. cit.*
750. Voir les paragraphes 829 à 882 pages 269–285.
751. Michel MERCIER, *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité*, *op. cit.*, p. 202.
752. René GARREC, *op. cit.*, p. 130.

supporter aux collectivités des dépenses qui lui incombent pourtant, l'État retrouve des marges de manœuvre s pour financer des politiques publiques qu'il ne peut ou qu'il ne veut pas décentraliser. Derrière l'État, tout comme derrière les collectivités territoriales, il y a des acteurs politiques en quête d'actions, de légitimité, de visibilité et donc d'affichage politique que seuls des moyens financiers peuvent assurer.

814. Pour Maurice Hauriou, la tutelle est indispensable à la décentralisation, mais il considère dans un même temps que celle-ci ne peut qu'interdire et non décider. La décision devant revenir à l'autorité locale :

> « Notons que la tutelle ne comporte pas de *droit de réformation*, c'est une observation essentielle et qui constitue une différence caractéristique entre le pouvoir de tutelle et le pouvoir hiérarchique. Réformer un acte, c'est substituer une décision à la décision primitive ; l'annuler c'est anéantir purement et simplement la décision. Les actes des autorités inférieures de l'État peuvent être réformés par les autorités supérieures de l'État, en vertu du pouvoir hiérarchique, parce qu'il s'agit uniquement de traduire la volonté de l'État et que les autorités supérieures représentent l'État comme les autorités inférieures. Mais les actes des autorités décentralisées ne peuvent pas être réformés par des autorités de l'État, parce que ces actes traduisent la volonté du département ou de la commune et qu'il n'appartient pas à l'État de se substituer sa volonté à celle des personnes administratives. Il peut bien dire : Votre décision n'est pas bonne et je l'annule ; mais il ne peut pas dire : Je vais décider à votre place. » [753]

815. La tutelle mentionnée était celle qui existait jusqu'en 1982, date à laquelle le contrôle du préfet passe d'un contrôle *a priori* à un contrôle *a posteriori*. Certes, depuis, le représentant de l'État n'a toujours pas le moyen de réformer les actes des collectivités territoriales. Pour autant, avec le contrat, l'État a trouvé une manière de peser plus fortement sur les décisions des collectivités territoriales.

816. Ainsi, la loi met indirectement en place cette tutelle qui revient pour l'État à peser fortement sur le processus de décision des collectivités territoriales. En effet, un cadre juridique légal contraint (comme les dépenses obligatoires) associé à de faibles moyens financiers conduisent irrémédiablement les collectivités à renoncer à des décisions qui relèvent de leur liberté. Elles n'ont pas d'autres choix car la loi leur commande de d'abord mettre en œuvre les décisions relevant de leur obligation d'agir. Avec le contrat, la tutelle

753. Maurice HAURIOU, *Décentralisation*, *op. cit.*, p. 485.

est finalement à la fois plus directe et en apparence moins rigoureuse puisque le procédé contractuel est supposé être synonyme de consentement. L'État va aller plus loin. Avec la contractualisation financière, et les contrats de Cahors, il va réussir là où il a échoué avec la suppression de la clause de compétence générale. En effet, il parviendra à agir concrètement sur l'évolution du montant des dépenses publiques locales, non pas en réduisant le cadre juridique permettant aux collectivités de les engager, mais en faisant peser sur elles un risque de sanction financière si elles décidaient d'user de leur pouvoir d'agir au-delà d'un certain niveau de dépenses.

§ 2. Une contractualisation également pensée comme une manière de limiter les dépenses des collectivités territoriales

817. Il faut évoquer les effets du contrat conclu avec l'État sur d'une part la liberté d'être des collectivités territoriales et d'autre part leur liberté d'agir. Ces deux libertés sont des composantes de la libre administration des collectivités territoriales. le recours au contrat par l'État peut porter atteinte à la liberté d'être des collectivités territoriales dont l'importance sera fonction du mode de formation du contrat (A). Par ailleurs, le procédé contractuel va également restreindre leur liberté d'agir. Il faudra constater que le degré d'atteinte à cette liberté d'agir est au plus haut avec les contrats de Cahors (B).

A. Le degré d'atteinte à la liberté d'être fonction du mode de formation du contrat

818. En s'inspirant de la classification esquissée par Christine Bréchon-Moulènes [754], et plus largement par la doctrine privatiste, mais en ne l'appliquant qu'aux contrats passés entre l'État et les collectivités territoriales, il est possible, en fonction du mode de formation du contrat, de distinguer d'un côté ceux qui préservent la liberté d'être des collectivités territoriales et plus particulièrement leur liberté contractuelle (1), de ceux au contraire les en privant totalement (2).

754. Voir le paragraphe 780 page 253.

1. Des contrats préservant la liberté contractuelle des collectivités territoriales

819. Parmi les contrats avec l'État laissant aux collectivités territoriales une certaine liberté contractuelle, il faut évoquer ceux qui pourraient être considérés comme des contrats de gré à gré (a). Les contrats d'adhésion (b) proposés par l'État ne privent pas totalement de la liberté contractuelle des collectivités territoriales, pour autant, celle-ci est nécessairement réduite.

a. Le contrat de gré à gré entre l'État et les collectivités territoriales

820. La doctrine civiliste rappelle qu' « [en] principe, la liberté contractuelle implique que les contrats sont normalement conclus de gré à gré, c'est-à-dire à la suite de l'accord des deux parties traitant à égalité »[755]. Ce type de contrat est donc celui qui offre aux cocontractants le plus haut degré de liberté contractuelle. Nommé ainsi par la doctrine qui voulait l'opposer au contrat d'adhésion, les deux ont été consacrés par l'ordonnance du 10 février 2016[756] et figurent désormais à l'article 1110 du Code civil. Le contrat de gré à gré y est défini comme celui « dont les stipulations sont négociables entre les parties ».

821. Parmi les contrats qui laissent aux collectivités territoriales une certaine marge de négociation avec l'État, il convient de citer ceux portant sur des prestations d'ingénierie. Il a d'ailleurs été signalé que de tels contrats peuvent également lier des collectivités territoriales entre elles[757]. Ces partenariats entre l'État et les collectivités territoriales sont relativement anciens. Par exemple, les lois du 29 septembre 1948[758] et du 26 juillet 1955[759] portaient sur les modalités d'intervention des agents de l'État des ponts et chaussées et du génie rural sollicités par les collectivités locales. L'article 7 de la loi ATR du 6 février 1992[760] relative à l'administration territoriale de la République dispose que : les services déconcentrés et les services à compétence nationale de l'État peuvent, dans les conditions prévues par le code de la commande publique, concourir par leur appui technique aux projets de développement économique, social et culturel des collectivités territoriales et des établissements publics ».

755. Yvaine BUFFELAN-LANORE et Virginie LARRIBAU-TERNEYRE, *Droit civil. Les obligations*, 17ème ed., Sirey université, Sirey, 2020, 1266 p., p. 313.

756. Ordonnance portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations, 10 fév. 2016, n° 2016-131.

757. Voir le paragraphe 762 page 248.

758. Loi réglementant l'intervention des fonctionnaires des ponts et chaussées dans les affaires intéressant les collectivités locales et divers organismes, 29 sept. 1948, n° 48-1530.

759. Loi réglementant l'intervention des fonctionnaires du génie rural, des eaux et des forêts intéressant les collectivités locales et divers organismes, 26 juill. 1955, n° 55-985.

760. *Loi relative à l'administration territoriale de la République*, *op. cit.*

822. Un rapport d'information sénatorial de 2020 rappelait que certaines missions d'ingénieries de l'État en faveur des collectivités territoriales ne posaient pas de difficulté de principe quand d'autres sont limitées ou interdites par le code de la commande publique dont il est fait référence dans la loi précitée. Ainsi, les contrats peuvent porter sur l'ingénierie de projet, l'ingénierie administrative, l'ingénierie réglementaire et juridique, l'ingénierie financière, l'ingénierie d'accompagnement de mise en œuvre des politiques publiques, etc. En revanche, « sont sorties du giron de l'ingénierie d'État certaines prestations pour lesquelles les collectivités doivent maintenant elles-mêmes assurer ou déléguer la réalisation » [761]. C'est le cas par exemple de l'assistance technique aux travaux ou la maîtrise d'ouvrage délégué qui toutes deux relèvent du champ concurrentiel.

823. Les collectivités, dans le cadre de l'offre proposée par l'État, peuvent choisir sur quoi portera le contrat, elles auront la possibilité de négocier les missions, les modalités d'intervention, etc. De ce point de vue, ces contrats de gré à gré offrent aux collectivités la liberté contractuelle la plus étendue dans ses relations avec l'État.

b. Le contrat d'adhésion entre l'État et les collectivités territoriales

824. Le contrat d'adhésion est une création de la doctrine, avant de figurer à l'article 1110 du Code civil qui le définit comme « celui qui comporte un ensemble de clauses non négociables, déterminées à l'avance par l'une des parties ». C'est Raymond Saleilles qui « précisa les contours de cette dernière catégorie à l'aube du XX^{e} siècle. Elle repose sur un constat simple : le contrat résulte théoriquement d'une négociation entre deux parties portant sur les termes du contrat - contrat de gré à gré -, mais l'industrialisation et la standardisation des contrats qui l'accompagnent ont fait apparaître des contrats *prérédigés, proposés* par une partie, en position de force, à l'autre, placée dans l'alternative d'une acceptation sans condition "en bloc" ou d'un refus du contrat - contrat d'adhésion - » [762].

825. Plusieurs auteurs recourent à la qualification de contrat d'adhésion pour évoquer certains de ceux qui lient l'État et les collectivités territoriales. Ce sera notamment le cas pour les CPER « parce qu'ils ont avant tout pour objet de concourir à l'exécution du plan de la Nation et que les régions, en quête de financements étatiques, n'ont à vrai dire

761. Josiane COSTES et Charles GUENÉ, *Rapport fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'ingénierie territoriale et l'agence nationale de la cohésion des territoires*, n° 591, Sénat, 29 mai 2001, [En ligne], p. 21.

762. Dominique CHAGNOLLAUD DE SABOURET, *Dictionnaire élémentaire du droit. 200 notions incontournables*, 2ème éd., Dalloz, 2016, 766 p., p. 416.

guère le choix »[763]. Une partie de la doctrine considère que c'est tout « le processus [de] contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales [qui] peut être analysé comme relevant du mécanisme du contrat d'adhésion »[764].

826. Ces contrats d'adhésion ne laissent que peu de marge de négociation à la collectivité. Par ailleurs, les élus locaux seront parfois amenés à devoir s'engager pour des raisons politiques. En effet, si ces contrats mettent généralement les collectivités territoriales à contribution, comme c'est le cas pour les CPER, elles reçoivent également des financements de l'État. Or, s'il n'est pas contestable que c'est avant tout la volonté de l'État qui s'exprime dans ces contrats, un président de région qui refuserait de s'engager dans un CPER renoncerait par la même occasion à plusieurs millions d'euros pour son territoire. Il n'est pas difficile d'imaginer les réactions de son opposition, l'émotion de la presse locale et celle des administrés. Il n'est pas certain que ces derniers soient sensibles à la question de savoir si les opérations du plan devaient être ou non exclusivement financées par l'État.

827. Pour autant, dans le cadre de ces contrats, les élus disposent d'un droit formel de ne pas s'engager. La liberté contractuelle y est plus restreinte, mais pas inexistante. D'autres contrats en revanche nient aux collectivités territoriales toute liberté contractuelle.

2. Des contrats niant aux collectivités territoriales toute liberté contractuelle

828. Si les contrats précédemment évoqués laissent une certaine liberté contractuelle aux collectivités territoriales, au minimum la possibilité de ne pas s'engager, l'État va inventer une forme de contrat qui l'annihile totalement. Ces contrats relevant de la « contractualisation financière » portent le nom de contrats de Cahors. Non seulement, ils vont affecter la liberté d'être des collectivités territoriales en ce qu'ils neutralisent leur liberté contractuelle, mais encore ces contrats portent également atteinte à leur pouvoir d'agir et donc, à leur liberté d'agir, mais aussi, ce qui constitue un paradoxe, à leur obligation d'agir[765]. À ce stade, il faut observer que les contrats de Cahors, à qui il faut réserver une brève introduction (a) anéantissent la liberté contractuelle des collectivités territoriales (b).

763. Dominique TURPIN, « Note sous TA, Montpellier, 8 juillet 1985, W. Demeglio c/ Conseil régional du Languedoc-Roussillon », *AJDA* 1986, p. 109.
764. Benjamin HUGLO, *op. cit.*, p. 346.
765. Voir notamment les paragraphes 90 à 91 page 41 et 2. à 124 pages 46–51.

a. Une brève introduction aux contrats de Cahors

829. Avec la loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018 [766], l'État va mettre en place un dispositif contractuel dont l'objet est de contraindre les collectivités dont le budget principal dépasse soixante millions d'euros, à limiter l'augmentation de leurs dépenses de fonctionnement. Les collectivités qui ne rentrent pas dans le champ d'application du dispositif peuvent toutefois, sur la base du volontariat, signer un tel contrat conclu avec l'État [767]. Le contrat est supposé, en plus de déterminer ces objectifs d'évolution des dépenses de fonctionnement, porter également sur le besoin de financement et la capacité de désendettement de la collectivité ou de l'établissement. Ces deux autres objectifs ne sont pas assortis de mécanismes contraignants.

830. Il faut relever que les modalités de contraintes n'ont quasiment pas fait l'objet de débats au Parlement. En effet, les principales dispositions litigieuses n'existaient pas dans le projet de loi de programmation initial. Elles furent introduites par amendement du gouvernement quelques jours avant le vote de la loi, alors qu'il avait engagé la procédure accélérée et après l'échec constaté de la commission mixte paritaire [768].

831. Le mécanisme apparemment contractuel, figurant à l'article 29 de la loi, avait été présenté lors de la conférence nationale des territoires (CNT) tenue le 14 décembre 2017 à Cahors, c'est la raison pour laquelle ce dispositif est désigné par l'expression « contrat de Cahors ».

832. À l'occasion du Congrès des Maire de France quelques jours plus tard, le Premier ministre expliquait que « là où nos prédécesseurs avaient fait le choix de réduire les dotations de l'État aux collectivités pour réduire le déficit public, nous avons fait le choix d'un chemin différent, inédit, basé sur un contrat de confiance avec les collectivités les plus importantes » [769].

833. Ce n'est pas le premier contrat impliquant des engagements financiers. Néanmoins, jusque-là, la contribution des collectivités territoriales servait à prendre en charge des politiques publiques, objet principal du contrat. Par ailleurs, dans le cadre de ces contrats, parmi lesquels les CPER mentionnés plus haut, l'État est également contributeur.

766. *Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*, *op. cit.*
767. Ces collectivités volontaires recherchent avant tout un certain affichage politique.
768. Amendement n°31 du 14 décembre 2017 à l'article 24 du projet de loi de programmation pour 2018-2022, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/0495/AN/31
769. *Discours de M. Édouard Philippe, Premier ministre. Congrès des Maires de France, Porte de Versailles*, *op. cit.*

834. Ces contrats de Cahors fondent donc une contractualisation financière associant les collectivités à un tout autre objet, la maîtrise des dépenses publiques. Jusque-là, cet objectif était assuré par des décisions unilatérales de baisse globale des dotations, notamment dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. La quatrième loi de programmation des finances publiques, du 29 décembre 2014 [770], fixait pour la première fois un objectif d'évolution des dépenses locales (ODEDEL), mais ici l'évolution était calculée en tenant compte de la masse des dépenses, toutes collectivités (et leurs établissements) confondues.

835. Avec cette loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018 [771], l'État va donc passer d'une logique de contrainte collective par une diminution frappant indistinctement toutes les collectivités à celle d'une responsabilisation individuelle qui amènera le cas échéant à sanctionner financièrement certaines d'entre elles.

836. Les 322 [772] plus grandes collectivités doivent veiller à ce que l'augmentation de leurs dépenses de fonctionnement (dont le périmètre peut tenir compte de retraitements), entre l'année *n-1* et l'année *n*, soit inférieure à un taux de base fixé par l'État, de 1,2 %, modulable à la hausse ou à la baisse. Si l'augmentation des dépenses dépasse le taux fixé, alors elles sont financièrement sanctionnées au travers une reprise, étonnamment [773] effectuée sur partie de leurs ressources propres.

837. À l'inverse, les collectivités signataires respectant l'engagement fixé sont éligibles à un bonus financier. Le représentant de l'État peut en effet leur accorder une majoration

770. Loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, 29 déc. 2014, n° 2014-1653.

771. *Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*, *op. cit.*

772. Selon l'instruction ministérielle relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la loi, « il en résulte que 322 collectivités entrent dans le champ de la démarche de contractualisation que les préfets doivent initier. Parmi celles-ci figurent l'ensemble des départements et des régions, 145 communes et 62 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre », Ministre de l'Intérieur et Ministre des comptes publics, Instruction ministérielle relative à la mise en oeuvre 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, 16 mars 2018, n° INTB1806599.

773. Pourquoi le choix n'a pas été fait d'effectuer cette reprise sur les dotations ? Il faut remarquer, même s'il n'est pas certain que l'État y ait songé, que si la reprise avait été effectuée sur les dotations, cela aurait immanquablement conduit à améliorer le ratio d'autonomie financière de ces collectivités sanctionnées. Ce qui aurait été paradoxal. Il faut également relever que durant les débats, un député a proposé de voir dans cette reprise sur ressources propres une imposition de toute nature. « Premièrement, dit M. Charles de Courson, à l'alinéa 33, il est question d'une "reprise financière". Il faut appeler un chat un chat : c'est un prélèvement sur recettes. C'est donc une imposition de toute nature. De fait, l'État impose aux collectivités territoriales un prélèvement. D'un point de vue juridique, ce que vous appelez improprement une "reprise financière" est bien une imposition de toute nature », Assemblée nationale, séance du vendredi 15 décembre 2017, Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (suite), https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2017-2018/troisieme-seance-du-vendredi-15-decembre-2017

du taux de subvention pour les opérations bénéficiant de la dotation de soutien à l'investissement local. Il faut relever que la sanction est automatique si le taux d'augmentation constaté est supérieur à celui qui a été fixé, tandis que le bonus est potentiel alors même que la collectivité remplirait les conditions prévues. Un amendement avait été déposé pour supprimer cette possibilité et donc rendre le bonus automatique, mais il fut rejeté [774].

838. Concernant la modulation du taux de base, elle est fonction de trois critères : l'évolution de la population sur les années précédentes (entre le 1er janvier 2013 et le 1er janvier 2018), le revenu moyen par habitant de la collectivité et l'évolution des dépenses de fonctionnement sur les années précédentes (entre 2014 et 2016). Si la population a évolué de manière moins importante que la moyenne nationale, il faut diminuer le taux de base de 0,15 point. Dans le cas contraire, il faut l'augmenter dans les mêmes proportions. Si le revenu moyen par habitant est plus élevé que la moyenne nationale, il faut là encore diminuer le taux de base de 0,15 point et dans l'hypothèse inverse l'augmenter d'autant. Enfin, si l'augmentation des dépenses de fonctionnement sur les années précédentes était supérieure à la moyenne de la même catégorie de collectivité, il faut ajouter 0,15 point et les déduire pour les collectivités « vertueuses ».

839. Il n'y a eu qu'une génération de contrats de Cahors, ceux qui portaient sur l'exercice 2018 (donc ceux qui comparaient les comptes de gestion de l'année 2017 et 2018). Ces contrats ont en effet été suspendus en raison de la crise sanitaire liée à la Covid-19. L'article 12 de la loi d'urgence sanitaire du 23 mars 2020 [775] veut que les principales dispositions du contrat de Cahors ne soient « pas applicables aux dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2020 des collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre mentionnés aux trois premiers alinéas du I du même article 29 ». Pour autant, il est question de le réactiver [776] et son examen s'avère donc d'un intérêt réel.

774. Sous-amendement n°77 de Charles de Courson, déposé le samedi 16 décembre 2017 dans le cadre de l'examen par l'Assemblée nationale de la loi de programmation des finances publiques 2018 - 2022, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/0495/AN/7

775. Loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, 23 mars 2020, n° 2020-290.

776. « Le débat sur une éventuelle nouvelle contractualisation entre l'État et les collectivités locales n'aura pas lieu avant la présidentielle. Mais le sujet risque de revenir sur le tapis l'an prochain avec la nécessité de redresser les finances publiques »Laurent THÉVENIN, *op. cit.*

b. Les contrats de Cahors ou l'anéantissement de la liberté contractuelle des collectivités territoriales

840. Parmi les éléments qui sont supposés concrétiser la liberté contractuelle des parties, il y a la possibilité de définir le contenu du contrat et celle de signer ou de ne pas signer. Avec les contrats de Cahors, les collectivités n'ont pas pu discuter du contenu du contrat (i) et ce contrat produisait ses effets même en cas de refus de signature par la collectivité (ii). Plus inquiétant encore, l'État a inventé un chantage déconcertant à la signature (iii).

i. L'absence de discussions sur le contenu du contrat

841. La première entrave à la liberté contractuelle réside dans un objet du contrat dont la définition n'a pas associé les collectivités territoriales supposées le signer. Il n'y a pas non plus de possibilité pour elles de négocier. Sur ce point, il faut bien distinguer la négociation portant sur l'objet du contrat et l'interprétation que pourraient faire les parties des dispositions légales qui le définissent. Ainsi, les discussions qui pourraient exister entre la collectivité et le représentant de l'État sur le juste taux d'augmentation théorique des dépenses de fonctionnement, ou sur le périmètre de ces dépenses, ne correspondant pas à une négociation de l'objet du contrat. Le taux de base est en effet fixé et demeure intangible et les critères de modulations sont également adossés à des données objectives indiquées dans la loi.

842. Il a été dit qu'au-delà des critères de modulation du taux, il existait également un mécanisme de modulation de l'assiette, nommés *retraitements*. C'est surtout à leurs sujets que les collectivités cherchent à négocier. Beaucoup d'entre elles ont compris que « les retraitements font la différence », [777]. Là encore, ces retraitements ont été prévus par la loi, donc la négociation ne porte pas sur l'objet du contrat. En revanche, la loi est, sur ce point, particulièrement imprécise et laisse de grandes marges de manœuvre aux préfets. Certains d'entre eux peuvent accepter de retraiter des dépenses quand d'autres, pour les mêmes dépenses, refuseront de le faire. Dans la mesure où l'État refuse de communiquer l'ensemble des documents [778], il n'est pas possible d'en faire l'étude, mais il faut se demander si cette

777. Clémence VILLEDIEU, « Contractualisation : les retraitements font la différence ! », *La Gazette des communes* 10 mai 2019, n° 2404, [En ligne] (visité le 09/10/2021).

778. Malgré un avis favorable de la CADA, le gouvernement se refuse à communiquer les éléments de calcul déterminant si la collectivité est ou non soumise à une reprise financière, voir les paragraphes 855 à 858 pages 277–278.

liberté laissée au représentant de l'État ne viole pas l'article 34 de la Constitution.

ii. Un contrat qui s'applique même s'il n'est pas signé

843. L'autre atteinte sensible à la liberté contractuelle se trouve dans ce que le refus par la collectivité de signer le contrat ne fera en aucun cas obstacle à ce qu'il produise ses effets. L'article 29 de la LPFP prévoit en effet que « pour les collectivités territoriales et établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre entrant dans le champ des deux premiers alinéas du I du présent article et n'ayant pas signé de contrat dans les conditions prévues au même I, 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 13, après application des conditions prévues au IV du présent article ».

844. Que la collectivité soit signataire ou non, le taux de base et le mécanisme des modulations sont les mêmes. Il faut d'ailleurs noter que les préfets peuvent avoir une interprétation très personnelle de cette disposition et peuvent ne pas tenir compte de la dernière partie de la phrase, quand elle peut signifier des effets favorables pour la collectivité concernée. En effet, si les critères de modulation le justifient, il faut qu'en conséquence, le préfet modifie à la hausse le taux de base, même pour les collectivités non-signataires.

845. Par exemple, le représentant de l'État en Gironde dans son arrêté du 17 septembre 2018 [779] a notifié au Département un taux d'augmentation égal au taux de base, soit 1,2 %. Or, un critère de modulation à la hausse, celui lié à l'augmentation de la population, était rempli et le taux devait donc être de 0,15 point supérieur, soit 1,35 %. Pour ne pas appliquer cette modulation, le préfet a considéré que « le débat d'orientation budgétaire approuvé par la collectivité le 9 novembre 2017 a prévu une trajectoire d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement pour 2018 et 2019 inférieure à l'objectif de 1,35 % ». Autrement dit, le préfet a inventé un critère qui ne figure pas dans la loi. L'arrêté fixant ce taux sera annulé par le Tribunal administratif de Bordeaux le 21 décembre 2020 [780] et par

779. Arrêté non publié, son contenu est déduit de la rédaction du jugement du Tribunal administratif de Bordeaux qui l'annule.

780. TA de Bordeaux, *Département de la Gironde c/ État - Contrat de Cahors*, 21 déc. 2020, 1805138, 1906244.

la même occasion [781], l'arrêté de reprise daté le sera également.

846. Le même grief de non prise en compte de l'augmentation de la population dans la modulation du taux de base était fait par le département de la Seine-Saint-Denis, également non-signataire du contrat. L'arrêté en cause, du 10 septembre 2018 [782], fut annulé pour les mêmes raisons, par une décision du tribunal administratif de Montreuil en date du 12 février 2021 [783]. Là encore, l'annulation de l'arrêté fixant le taux annule automatiquement celui déterminant le montant de la reprise.

847. Étienne Douat relevait à juste titre que « le gouvernement issu des élections présidentielles de 2017 parle de "pacte financier" entre l'État et les collectivités territoriales mais ce terme de pacte signifie accord de volonté. En réalité, il s'agit d'un contrat obligatoire pour toutes les collectivités dont les budgets se situent au dessus du seuil de 60 millions d'euros ». L'auteur qui précise que « ce pacte est donc un acte unilatéral déguisé » considère toutefois au sujet des collectivités qui refusent de signer que « leur liberté contractuelle est entière » puisque précisément « elles sont aptes à refuser de signer le contrat » [784]. Pourtant, le chantage à la signature est de nature à fortement nuancer cette affirmation.

iii. L'invention d'un chantage déconcertant à la signature

848. Avec ces contrats, non seulement les dispositions s'appliquent même en cas de refus de signature, mais un tel refus expose par ailleurs la collectivité à des pénalités financières. Dans l'hypothèse où la collectivité non-signataire voit ses dépenses de fonctionnement augmenter au-delà du taux arrêté par le préfet, la reprise sera calculée sur l'intégralité de la différence entre le montant théorique maximal des dépenses, déterminé par l'application du taux aux dépenses de l'année *n-1*, et les dépenses réellement constatées

781. « En raison des effets qui s'y attachent, l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, emporte, lorsque le juge est saisi de conclusions recevables, l'annulation par voie de conséquence des décisions administratives consécutives qui n'auraient pu légalement être prises en l'absence de l'acte annulé ou qui sont en l'espèce intervenues en raison de l'acte annulé. Il en va ainsi, notamment, des décisions qui ont été prises en application de l'acte annulé et de celles dont l'acte annulé constitue la base légale. Il incombe au juge de l'excès de pouvoir, lorsqu'il est saisi de conclusions recevables dirigées contre de telles décisions consécutives, de prononcer leur annulation par voie de conséquence, le cas échéant en relevant d'office un tel moyen qui découle de l'autorité absolue de chose jugée qui s'attache à l'annulation du premier acte », *Ibid.*

782. Arrêté non publié, son contenu est déduit de la rédaction du jugement du Tribunal administratif de Montreuil qui l'annule.

783. TA de Montreuil, *Département de la Seine-Saint-Denis c/ État - Contrat de Cahors*, 5 mars 2021, 1809996.

784. Étienne DOUAT, « Les lois de programmation des finances publiques, un instrument de pilotage des finances publiques locales ? », *Gestion & Finances Publiques* 2019, n° 1, p. 23.

l'année *n*. Si la collectivité avait signé, la reprise n'aurait pas été de 100 % de cette différence, mais seulement de 75 % (la reprise ne peut toutefois pas dépasser 2 % des dépenses de fonctionnement).

849. Cette sanction potentielle se déduit du point V et VI de l'article 29 de la loi. Ainsi, le point V dispose que « dans le cas où cette différence [entre le montant théorique et le montant réel] est supérieure à 0, il est appliqué une reprise financière dont le montant est égal à 75 % de l'écart constaté ». Le point VI précise quant à lui que « [les collectivités non-signataires] se voient appliquer une reprise financière si l'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement dépasse le niveau arrêté en application du premier alinéa du présent VI. Le montant de cette reprise est égal à 100 % du dépassement constaté » [785].

850. C'est donc, du point de vue des collectivités territoriales non-signataires, une sorte de double peine. Non seulement le contrat s'applique même si elles ne le signent pas, mais de ne pas avoir signé fait peser sur elles un risque de reprise plus important que si elles s'étaient soumises à ce chantage. Il n'y a aucune raison autre que la recherche d'un affichage politique (le Premier ministre, fin 2018 se félicitait ainsi que « 90 % des collectivités [aient] signé ce contrat » [786]) qui explique cette sanction. Lors des débats, lapidaires cela a été dit, le ministre se contentait d'expliquer, concernant ce traitement particulier que « les collectivités non-signataires se verront appliquer des conditions particulières. De fait, les collectivités n'ont aucun intérêt à ne pas signer ce contrat, compte tenu des modulations prévues par le Gouvernement, mais s'il advenait que, d'ici à la fin du premier semestre 2018, certaines collectivités ne s'engageaient pas dans le contrat, les conditions les moins favorables leur seraient appliquées, à savoir 0,75 % d'autorisations de dépenses supplémentaires » [787]. Au-delà du caractère incompréhensible [788] de cette fin de phrase, le ministre ne justifie pas la raison pour laquelle les collectivités non-signataires qui, dans tous les cas, se verront

785. Il n'est pas inutile de prendre un exemple. L'année *n-1*, les dépenses de fonctionnement prises en compte dans le calcul, sont de 1 000 000 000. L'année *n*, elles ont augmenté de 15 000 000, soit 1,5 %. Si le taux arrêté est de 1,2 %, alors le montant théorique maximal d'augmentation est de 12 000 000. La différence est donc de 3 000 000. Si la collectivité est signataire, sa reprise est de 75 %, soit de 2 250 000 tandis que celle qui n'a pas signée verra ses ressources propres ponctionnées de 3 000 000.

786. *Déclaration de M. Édouard Philippe, Premier ministre, sur la participation des collectivités territoriales à la réduction de la dette et à la maîtrise des dépenses publiques, à Paris le 19 septembre 2018*, 19 sept. 2018, [En ligne].

787. Séance du vendredi 15 décembre 2017 à l'Assemblée nationale, examen du projet de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, intervention de Gérald Darmanin lors de la discussion sur l'article 24 https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2017-2018/troisieme-seance-du-vendredi-15-decembre-2017

788. Le ministre semble mélanger le taux de reprise pour les collectivités non-signataires et la différence entre le taux de reprise pour ces collectivités et celui pour les collectivités signataires (soit 0,25 %)

appliquer les effets du contrat, bénéficient de conditions moins favorables que celles qui ont signé.

851. Un député, Charles de Courson, s'opposant à la disposition affirmait : « Pensez-vous, monsieur le ministre, dans un système républicain, avec la Constitution qui est la nôtre, qu'on peut donner au représentant de l'État – en termes clairs, au préfet – le pouvoir de notifier à ceux qui ne signent pas le contrat un niveau maximum annuel puis de leur imposer la sanction maximale en cas de dérive ? Un tel système est totalement autoritaire et ne respecte en rien le principe de libre administration des collectivités territoriales. Vous vous heurtez là à une impossibilité constitutionnelle » [789].

852. En somme, les collectivités ont le droit de ne pas signer ce contrat mais si elles font usage de ce droit, elles encourent une sanction. D'un strict point de vue juridique, ce mécanisme est aberrant. Si l'État ne voulait pas maintenir ce droit de ne pas signer, il suffisait de supprimer toute référence au contrat et d'adosser la procédure à des actes unilatéraux. Par ailleurs, du mécanisme contesté, l'utilisation de ce droit ne modifie en rien les effets du contrat. Il est encore plus étonnant, pour ne pas dire stupéfiant, que le Conseil constitutionnel, qui vise précisément cette disposition dans sa décision du 18 janvier 2018 [790], l'englobe dans celles qui ne portent pas une atteinte suffisamment grave à la libre administration.

B. Le degré d'atteinte à la liberté d'agir au plus haut avec les contrats de Cahors

853. Si les contrats de Cahors portent une atteinte au pouvoir juridique d'agir des collectivités territoriales qui est malgré tout bien tolérée par le juge constitutionnel (2). Il faut néanmoins au préalable relever que ces contrats sont particulièrement opaques (1).

789. Séance du vendredi 15 décembre 2017 à l'Assemblée nationale, examen du projet de la loi de programmation des finances publiques 2018 - 2022, intervention de Charles de Courson lors de la discussion sur l'article 24 https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2017-2018/troisieme-seance-du-vendredi-15-decembre-2017

790. Cons. Const., *Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*, 18 jan. 2018, 2017-760 DC.

1. Des contrats de Cahors particulièrement opaques

854. Pour des raisons inconnues, l'État refuse de communiquer les documents portants sur les contrats de Cahors et cela, malgré un avis favorable de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) à une telle communication (a). Cette opacité pose plusieurs questions de principes (b).

a. Un refus de communication malgré un avis favorable de la CADA

855. Assez étonnamment, les contrats que les collectivités ont signés avec l'État ne sont pas, pour la plupart, disponibles sur les sites internet des collectivités concernées et quand ils le sont, les données sont incomplètes. Ils ne figurent pas non plus sur le site de la DGCL. À plus forte raison, quand la collectivité n'a rien signé, il n'y a nulle trace des éléments qui ont été pris en compte par l'État pour déterminer la sanction ou l'absence de sanction. Or, l'ensemble de ces documents présente un intérêt majeur pour comprendre comment le pouvoir réglementaire s'est comporté vis-à-vis de chacune des collectivités concernées par le dispositif de Cahors, qu'elle soit signataire ou non.

856. En effet, l'accès à ces documents permettrait au chercheur de vérifier si les modulations, à la fois celle du taux d'évolution des dépenses de fonctionnement et celle de l'assiette (c'est-à-dire les dépenses qui ont été comptabilisées ou au contraire retraitées), tenaient compte des prescriptions légales. Par ailleurs, de telles informations sont nécessaires pour savoir si une collectivité, qui se trouve objectivement dans la même situation qu'une autre, bénéficie de la part du pouvoir réglementaire du même traitement (par exemple, est-ce qu'une dépense de fonctionnement retraitée par un préfet l'est également par les autres).

857. C'est pour cette raison que dans le cadre de cette étude, le ministre de l'Intérieur a été sollicité. Il a autorité sur les préfets signataires et à l'époque où la demande est formulée, la direction générale des Collectivités locales, dont il n'est pas saugrenu de penser qu'elle recense ces contrats et l'ensemble des calculs réalisés par les représentants de l'État, fait partie de l'administration centrale du ministère. Une absence de réponse à une première demande, puis à la relance qui a suivi quelques semaines plus tard, a dû être interprétée comme un refus implicite de communication des documents requis. Aussi, la Commission d'accès aux documents administratifs fut saisie et dans un avis n°20203174 du 29 octobre 2020 [791], celle-ci indiqua :

791. Avis joint en annexe.

> « La commission, qui rappelle que la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 fixe, en son article 13, un objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements et que l'article 29 de cette loi de programmation a instauré à cet effet un dispositif triennal de contractualisation entre l'État et les collectivités et EPCI à fiscalité propre les plus importants, estime que les documents administratifs sollicités sont communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration. Elle émet donc, en l'absence, à la date de sa séance, de réponse de l'administration, un avis favorable. »

858. Malgré cet avis et la nouvelle demande formulée, le ministre a maintenu son refus de communication des documents. Assurément, il aurait été possible de saisir la juridiction administrative, mais la démarche dépasse le cadre de cette étude. Il faut constater une grande opacité autour des conditions dans lesquelles les préfets examinent la situation des collectivités territoriales avant de prendre une décision qui conduira ou non à une sanction. Cette opacité pose plusieurs questions de principe.

b. Une opacité qui pose plusieurs questions de principe

859. Il faut relever que le refus de communication de l'État constitue ici une violation de la loi et du principe constitutionnel d'accès aux documents administratifs (i). Par ailleurs, cette opacité qui va à contre-courant de la démarche de transparence engagée par l'État en matière d'information financière (ii). Enfin, elle prive le contribuable local d'exercer son « droit de plaider » (iii).

i. Une violation de la loi et du principe constitutionnel d'accès aux documents administratifs

860. Le droit d'accès aux documents administratifs est non seulement prévu par la loi, mais depuis une décision du Conseil constitutionnel du 3 avril 2020 [792], il est érigé en droit constitutionnel. Le juge fonde ce droit sur l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) qui affirme que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Ce droit est assorti de limites qui ne semblent

792. Cons. Const., *Union nationale des étudiants de France [Communicabilité et publicité des algorithmes mis en œuvre par les établissements d'enseignement supérieur pour l'examen des demandes d'inscription en premier cycle]*, 3 avr. 2020, 2020-834 QPC.

toutefois pas s'appliquer dans le cas présent. Le refus de la part de l'État pose donc en premier lieu un problème d'entorse à un droit garanti constitutionnellement.

ii. Une opacité qui va à contre-courant de la démarche de transparence engagée par l'État en matière d'information financière

861. En deuxième lieu, ce refus de communication va à l'encontre d'un mouvement de transparence initié et revendiqué par l'État. À ce titre, il est possible de comparer les arrêtés fixant les taux d'évolution des dépenses de fonctionnement adressés aux collectivités concernées par les contrats de Cahors, de même que les arrêtés leur indiquant le cas échéant le montant de la reprise, aux arrêtés attributifs des dotations. Il faut remarquer que ces derniers, désormais pris par le ministre de l'Intérieur, et non plus par les préfets, font l'objet d'une publication au Journal officiel.

862. Par ailleurs, depuis 2018, les critères et les modes de calcul des dotations sont mis en ligne par l'État. À l'occasion d'une audition en mai 2018 à l'Assemblée nationale de Bruno Delsol, directeur général des collectivités locales au ministère de l'Intérieur, ce dernier a pu expliciter le choix de mettre en ligne ces éléments. Ainsi, disait-il, « l'accès à l'information [...] est une question capitale. Comment faire, avec un système de [dotation globale de fonctionnement] qui est complexe, pour assurer aux élus, maires et présidents d'EPCI, une qualité d'accès à l'information. Nous comptons franchir cette année une étape importante en mettant en ligne la totalité des critères qui déterminent la DGF [...]. Actuellement, chaque commune reçoit, en juillet, une fiche individuelle qui lui donne la liste exhaustive de ses critères. Deux inconvénients : c'est tardif et la commune a ses critères, mais pas ceux des autres. Par ailleurs, nous mettons en ligne une partie des critères, en général vers le mois de juin, mais une partie seulement. Une demande qui nous est faite souvent est de mettre en ligne la totalité. Ce sera le cas cette année, de manière à donner un accès très large à l'information pour les élus et aussi pour le public dans une logique de transparence » [793].

863. Il est donc difficile de comprendre en quoi ce qui est « capital » en matière de transparence pour les dotations ne le serait pas pour ce qui concerne les contrats de Cahors.

793. Délégation aux collectivités territoriales : Audition de M. Bruno Delsol, Directeur général des collectivités locales au ministère de l'Intérieur, 24 mai 2018. Cette audition n'a pas fait l'objet d'un compte-rendu écrit des services de l'Assemblée nationale mais une vidéo de la séance a été publiée : https://www.dailymotion.com/video/x6kaaax

iii. Une absence de publication qui prive le contribuable local d'exercer son « droit de plaider »

864. L'arrêté fixant le taux maximal d'augmentation des dépenses de fonctionnement, ainsi que celui qui porte sur la reprise, sont des décisions individuelles. En effet, par opposition aux actes réglementaires, ces arrêtés concernent des personnes (morales) déterminées. Le droit commun des décisions individuelles veut qu'elles soient notifiées aux intéressés. En principe, il n'existe pas d'obligation pour l'administration d'effectuer une publicité. Des exceptions existent néanmoins. Par exemple, une autorisation d'urbanisme (comme un permis de construire) doit faire l'objet d'une publicité par la commune qui le délivre (et par ailleurs d'un affichage par celui qui en est destinataire). Aucune disposition de ce type n'a été prévue pour les deux arrêtés évoqués.

865. Jusqu'à une période récente, l'arrêté attributif était pris par le préfet et notifié à la collectivité. Cet arrêté ne faisait pas non plus l'objet d'une publicité particulière. Cependant, « les montants revenant à chaque collectivité étaient mis en ligne sur le site internet de la direction générale des collectivités locales (DGCL) ; les collectivités territoriales disposaient ainsi de l'information nécessaire à l'élaboration du budget, mais il ne s'agissait pas d'une notification au sens juridique » [794].

866. La loi de finances pour 2018 [795] a créé un article L1613-5-1 au sein du CGCT. Il dispose désormais que « les attributions individuelles au titre des composantes de la dotation globale de fonctionnement [...] peuvent être constatées par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales publié au Journal officiel ». Même s'il s'agit, selon la disposition, d'une possibilité, c'est désormais la pratique observée, les préfets n'adressant plus, au titre de la DGF, d'arrêtés attributifs aux collectivités, ceux-ci étant remplacés par l'arrêté du ministre.

867. Une modification audacieuse a même été tentée lors du projet de loi de finances pour 2019. Elle avait vocation à ajouter un second alinéa à cet article L1613-5-1 du CGCT : « Dans les deux semaines suivant la publication de l'arrêté mentionné au premier alinéa du présent article, l'administration publie des éléments d'information permettant d'expliquer les écarts et variations les plus importants, par rapport à l'année précédente,

794. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL, *Annexe 25 au rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances adopté par l'Assemblée nationale, pour 2019*, n° 147, Sénat, 22 nov. 2018, [En ligne], p. 38.

795. Loi de finances pour 2008, 24 déc. 2007, n° 2007-1822.

d'attributions individuelles des composantes de la dotation globale de fonctionnement » [796]. Néanmoins, faute d'accord politique global sur le projet de loi, cette disposition ne verra pas le jour alors pourtant qu'il y avait un consensus entre les deux chambres et le gouvernement.

868. Malgré l'échec de cette proposition, il faut constater que l'État est sensible à la question de la transparence en matière de données financières. Le seul article L1613-5-1 du CGCT, en ce qu'il prévoit la publicité des notifications de dotations aux collectivités territoriales va dans le bon sens. Il est donc fort curieux que cette logique n'ait pas été retenue concernant des arrêtés du préfet pris dans le cadre de la procédure de Cahors. Il suffisait au législateur d'indiquer que lesdits arrêtés et leurs annexes soient publiés au recueil des actes administratifs tenus par le préfet.

869. Dans la mesure où ces décisions individuelles ne font pas l'objet d'une publicité, le contribuable local n'en est pas informé. Ces décisions ne lui font pas directement grief, même si une reprise sur ressources propres pourra signifier une augmentation des impôts locaux ou une diminution des services publics proposés par la collectivité sanctionnée. En revanche, le contribuable local pourrait exercer un recours sur un autre fondement. Le cas de figure est le suivant : une collectivité est notifiée d'un taux d'augmentation maximal de ses dépenses de fonctionnement inexact et se voit sanctionner, l'année suivante, d'une reprise. Si cette collectivité n'agissait pas contre ces arrêtés, alors le contribuable local devrait pouvoir le faire à sa place.

870. En effet, le contribuable local qui déciderait de se substituer à la collectivité défaillante pourrait être autorisé à plaider, à ses frais et risques, par le juge administratif [797]. Cette procédure qui remonte à la loi municipale du 18 juillet 1837 [798] pour les contribuables des communes [799] bénéficie formellement aux contribuables des EPCI depuis la loi du 12

796. article 251 du projet de loi, *Projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale. Texte définitif.*, n° 213, Assemblée nationale, 20 déc. 2018, [En ligne], p. 371.

797. Sur la notion d'autorisation de plaider, voir Bernard PACTEAU, *Traité contentieux administratif*, Droit fondamental, PUF Droit, 2008, 646 p., p. 173.

798. *Loi sur l'Administration municipale*, *op. cit.*

799. L'article 49 de la loi est ainsi rédigé : « Nulle commune ou section de commune ne peut introduire une action en justice sans être autorisée par le conseil de préfecture. Après tout jugement intervenu, la commune ne peut se pourvoir devant un autre degré de juridiction qu'en vertu d'une nouvelle autorisation du conseil de préfecture. Cependant, tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, à ses frais et risques, avec l'autorisation du conseil de préfecture, les actions qu'il croirait appartenir à la commune ou section, et que la commune ou section, préalablement appelée à en délibérer, aurait refusé ou négligé d'exercer. La commune ou section sera mise en cause, et la décision qui interviendra aura effet a son égard.

juillet 1999 [800] et des départements et des régions depuis la loi du 12 avril 2000 [801]. Pour chacun de ces contribuables, l'action se trouve respectivement codifiée aux articles L2132-6, L5211-58, L3133-1 et L4143-1. Pour autant, un tel recours n'est possible que si le contribuable local est informé de l'existence de ces arrêtés et qu'il peut prendre connaissance de leurs annexes. L'absence de publicité est donc une limitation à ce droit.

2. L'atteinte au pouvoir juridique d'agir des collectivités territoriales tolérée par le juge constitutionnel

871. Il faut préciser en quoi les contrats de Cahors portent véritablement atteinte au pouvoir d'agir des collectivités territoriales (a) et constater qu'une telle atteinte est parfaitement tolérée par le juge constitutionnel (b).

a. L'atteinte au pouvoir d'agir des collectivités territoriales

872. La libre administration est composée d'une liberté d'être et une liberté d'agir. Le Conseil constitutionnel ne protège pas la liberté d'agir, mais le pouvoir d'agir, qui permet certes la liberté, mais également l'obligation d'agir. Dans la mesure où les collectivités doivent d'abord engager les dépenses qui s'imposent à elles, leur liberté d'agir, permise par les ressources à leur libre disposition, peut être très résiduelle.

873. Lorsque l'État impose aux collectivités territoriales de modérer leurs dépenses de fonctionnement, sont alors visées, en dehors de quelques exceptions étudiées par la suite, l'ensemble de ces dépenses. Ce qui signifie que l'État réclame aux collectivités de maîtriser leurs dépenses propres, mais également leurs dépenses imposées. Il faut remarquer qu'un document publié en 2019 par France Urbaine, l'AFIGESE (Réseau des financiers, gestionnaires, évaluateurs, manageurs des collectivités territoriales) et l'AdCF (Intercommunalités de France) portant sur les retraitements dans le cadre de la procédure de Cahors fait référence à une distinction similaire. Il est question dans l'étude de ces associations d'élus de la distinction entre « dépenses pilotables » et « dépenses subies » [802].

874. Ainsi, la contrainte étatique pèse bien entendu sur la liberté d'agir des collectivités territoriales et donc sur leur libre administration, mais également sur leur obligation d'agir.

800. *Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, *op. cit.*
801. Loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, 12 avr. 2000, n° 2000-321.
802. *Guide pratique des modalités financières et comptables des retraitements dans le cadre de la contractualisation financière. L'analyse des praticiens*, 2019, [En ligne].

Il y a là une injonction paradoxale. L'État impose aux collectivités d'engager certaines dépenses. Si elles ne s'exécutent pas, le préfet au titre de l'article L1612-15 peut les y obliger [803], et si elles s'exécutent, le même préfet constatera une augmentation desdites dépenses au-delà du taux fixé par le dispositif de Cahors et leur notifiera un arrêté de reprise.

875. Cette situation ubuesque ne pouvait pas manquer de susciter des protestations. Les premiers à avoir été entendus sont les départements qui ont obtenu qu'une partie de l'augmentation certaines dépenses sociales, et notamment des allocations individuelles de solidarité, soit retraitée, ce qui a pour effet de réduire le montant de l'éventuelle reprise. Toutefois, pourquoi ne pas retraiter l'intégralité de ces dépenses qui s'imposent aux collectivités ? Les collectivités n'ont aucune responsabilité dans l'augmentation du RSA de la PCH ou encore de l'APA. Leurs critères d'attributions et ceux déterminant les montants sont décidés par l'État. Parce que la loi est relativement floue, un certain nombre d'élus cherchent à obtenir dans le bureau du préfet des retraitements de dépenses qu'ils présentent comme contraintes mais là encore, sans accès aux documents, il est difficile de mesurer la manière dont les préfets répondent à ces revendications [804].

876. Il n'y a aucune raison que certaines dépenses imposées permettent d'éviter ou d'atténuer la sanction financière et d'autres non. La logique aurait voulu que l'État distingue comptablement les dépenses qui sont imposées de celles qui ne le sont pas et réclame une maîtrise des dépenses qui sont librement choisies par les collectivités. S'il ne l'a fait que (partiellement) pour les dépenses sociales des départements, ce n'est pas parce qu'elles sont plus imposées que d'autres, mais parce que pour celles-ci, la nomenclature comptable permet d'en connaître le montant précis.

877. Il a été rappelé que l'article 29 de la LPFP [805] a fait l'objet de peu de débats en raison de la procédure accélérée et alors que le dispositif, qui deviendra celui de Cahors, n'est apparu qu'à la toute fin de la procédure parlementaire, introduit par un amendement du Gouvernement. Des députés, de droite comme de gauche, auront eu juste le temps de déposer une poignée d'amendements ayant vocation à retraiter une partie des dépenses imposées. Ainsi, il a été proposé que « pour déterminer le taux d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement exécuté par la collectivité ou l'établissement et l'objectif annuel de dépenses fixé dans le contrat sont soustraites les charges de fonctionnement découlant d'une mesure législative ou réglementaire portant instauration d'une norme ou application de nouvelles

803. Voir le paragraphe 589 page 193, et les paragraphes 594 à 594 page 194.
804. Voir le paragraphe 589 page 193 ainsi que les paragraphes 855 à 858 pages 277–278.
805. *Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*, *op. cit.*

conditions de rémunération des agents servant dans les collectivités territoriales ». L'objet de l'amendement précisait qu' « il est indispensable de détourer les charges imposées par l'État : les composantes de dépenses résultant de la prescription d'une norme, notamment en matière de fonction publique territoriale, doivent être exclues lors de la constatation annuelle de l'évolution des dépenses de la collectivité ou de l'établissement » [806]. L'amendement qui ne visait qu'une petite partie des dépenses imposées sera néanmoins rejeté.

878. Cette distinction entre dépenses imposées et dépenses propres et la comptabilisation de chacune d'elles sont un enjeu fondamental qui transparaît bien dans le mécanisme et l'application des contrats de Cahors. Elle occupera la seconde partie de cette étude.

879. Il convient de remarquer que s'il apparaît légitime de demander des efforts aux collectivités, à condition qu'ils portent sur des dépenses dont elles ont la maîtrise, il faut toutefois se garder de penser que les dépenses propres sont des dépenses superflues. Il est d'ailleurs intéressant de relever que si les contrats de Cahors ont été interrompus en raison de la crise sanitaire, c'est parce que l'État ne pouvait décemment pas sanctionner financièrement des collectivités dont les dépenses de fonctionnement augmentaient en raison de cette crise (achat de masques, gel hydroalcoolique pour le personnel, les établissements scolaires, acquisition des séparations nécessaire aux distances de sécurité, etc.). Or, toutes ces dépenses n'étaient pas imposées aux collectivités, elles ont été engagées à leur initiative, en vertu de leur libre administration.

b. Une atteinte tolérée par le juge constitutionnel

880. Les parlementaires ont saisi le Conseil constitutionnel dans le cadre d'un contrôle *a priori* de la loi de programmation de finances publiques du 22 janvier 2018 qui donnera lieu à la décision déjà citée du 18 janvier 2018 [807]. Il faut au préalable relever qu'ils soutenaient « que les dispositions de l'article 29 ont été introduites en nouvelle lecture, en violation de l'article 45 de la Constitution. Ils [estimaient] également que, compte tenu des conditions dans lesquelles a été déposé, à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, l'amendement dont ces dispositions sont issues, les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ont été méconnues ». Il est vrai que la méthode était cavalière et que

806. Programmation des finances publiques 2018-2022, nouvelle Lecture, séance publique, sous-amendement n°34 déposé par Véronique Louwagie le vendredi 15 décembre 2017, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/0495/AN/34 Le même amendement sera déposé le même jour par un autre groupe de députés, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/0495/AN/59

807. *Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*, *op. cit.*

pour un dispositif aux conséquences aussi importantes pour les collectivités concernées, un débat parlementaire consistant n'aurait pas été inutile. Toutefois, le Conseil constitutionnel considérera quant à lui que « l'article 29, dont les conditions d'adoption n'ont pas méconnu les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, a été adopté selon une procédure conforme à la Constitution ».

881. Il importe de rappeler la question posée en introduction de ce chapitre. Dans l'hypothèse où les collectivités territoriales ont engagé toutes les dépenses qui s'imposent à elles, existe-il une protection particulière de leur liberté d'agir dans sa dimension juridique, pour leur permettre d'user librement des ressources restantes ? Le législateur peut réduire le nombre de compétences attribuées. Il peut par la même occasion diminuer le cadre juridique de leurs interventions (et donc limiter leur pouvoir d'agir), pourvu qu'il leur laisse suffisamment d'attributions effectives. Avec le dispositif de Cahors, l'hypothèse est différente. Le cadre juridique d'intervention des collectivités territoriales est préservé, les compétences sont inchangées. Ici, la question est de savoir si l'État peut indirectement empêcher une collectivité territoriale d'engager des dépenses parfaitement légales. Il le peut, indirectement, parce que les collectivités peuvent engager les dépenses mais si celles-ci participent à augmenter le taux de leur évolution au-delà du taux fixé par le préfet, alors elles seront sanctionnées.

882. Le Conseil constitutionnel a validé le dispositif en se bornant à considérer que ni la limitation de l'augmentation des dépenses de fonctionnement, ni la sanction prévue pour les collectivités qui enfreindraient cette limitation ne portent « à la libre administration des collectivités territoriales une atteinte d'une gravité telle que seraient méconnus les articles 72 et 72-2 ». Pour le Conseil constitutionnel, il n'y a guère de problème de principe à ce que la loi puisse indirectement interdire à des collectivités d'agir dans le périmètre de leurs attributions et alors qu'elles ont les moyens d'engager les dépenses qu'elles considèrent nécessaires. Il faut relever une nouvelle fois que le Conseil constitutionnel affirme que l'entorse à la libre administration des collectivités territoriales n'est pas suffisamment grave sans toutefois n'avoir aucune idée de la réalité matérielle de cette atteinte. Il aurait fallu en effet que le Conseil puisse être en mesure de calculer les conséquences du mécanisme de limitation des dépenses de fonctionnement ainsi que celui de la reprise sur les seules dépenses relevant de la libre administration des collectivités, c'est-à-dire leurs dépenses propres.

Chapitre 2

Une liberté d'agir atteinte dans sa dimension matérielle

883. Dans la mesure où l'autonomie financière, redéfinie par la réforme de 2003-2004 aboutissait à la décorréler du principe de libre disposition des ressources par les collectivités territoriales, il était inéluctable que la protection de leur liberté d'agir sur leurs dépenses soit un échec (Section 1). En revanche, l'arsenal juridique déployé devait au moins assurer le contrôle de l'autonomie financière fondée sur la nature des ressources des collectivités. Autrement dit, même si un minimum de ressources propres dans les ressources totales ne garantissait en rien les marges de manœuvre aux collectivités territoriales (entendues comme le pouvoir d'aller au-delà de ce qui leur est imposé), il était quand même possible d'imaginer qu'une réforme, qui modifie la Constitution et est mise en œuvre par une loi organique, allait au moins servir à contrôler le dispositif mis en place. Il n'en sera rien. De ce point de vue, l'échec de la protection du taux de ressources propres des collectivités territoriales est relativement embarrassant (Section 2).

Section I L'échec inéluctable de la protection de la liberté d'agir des collectivités territoriales sur leurs dépenses

884. Il est utile de rappeler que dans la conception de l'autonomie financière fondée sur la part des ressources propres dans les ressources globales, plus ce ratio est favorable aux ressources propres, meilleure serait la protection, en particulier matérielle, de la libre administration des collectivités territoriales. Dans cette conception, la libre disposition des ressources par les entités infra-nationales n'est pas une condition, mais serait une conséquence implicite.

885. Il a été néanmoins relevé que libre administration et ressources propres n'étaient pas mécaniquement liées. D'une part, parce que la règle de non-affectation ne permet pas de sanctuariser les ressources propres en les dédiant aux dépenses relevant de la liberté d'agir des collectivités territoriales, cœur de la libre administration des collectivités. Ensuite, parce que par principe, les collectivités doivent d'abord financer leurs dépenses imposées, au moyen le cas échéant, de ressources propres. Enfin, parce que des ressources non propres peuvent également financer des décisions choisies.

886. Si cette conception de l'autonomie financière est mal fondée, il a été ici soutenu que le démontrer ne suffisait pas à établir l'absence totale de protection de la liberté d'agir des collectivités territoriales sur leurs dépenses. Le constituant et le législateur organique ont prévu d'autres dispositifs à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2003.

887. La question est donc de savoir s'il est possible, qu'isolément ou de concert, ces dispositifs financiers institués sous l'empire d'une fragile conception de l'autonomie financière, puissent toutefois produire les effets qu'on attendait d'eux. Parmi ces mécanismes, se trouvent des dispositions fiscales mentionnées à l'alinéa 2 et 3 de l'article 72-2 de la Constitution, précisées par la loi organique de 2004. Par ailleurs, l'alinéa 4 du même article prévoit un système de compensations, l'alinéa 5 fixe un objectif de péréquation.

888. Il faut ici reprendre l'image proposée au premier chapitre concernant le pouvoir d'agir des collectivités territoriales. Dans le volume total des ressources des collectivités, une part servira à financer les dépenses imposées, la part restante étant à leur libre disposition. C'est avec cette dernière que les collectivités vont pouvoir engager leurs dépenses

propres. Lorsque sont examinées les relations réelles entre l'État et les collectivités territoriales, sur le plan matériel, deux constats peuvent être dressés. D'une part, le volume global des ressources des collectivités a tendance à peu évoluer tandis que celui dont elles peuvent librement disposer, faute de réelles protections, diminue de manière importante.

889. Les différentes règles issues de la révision constitutionnelle de 2003 et de la loi organique de 2004, dans la manière dont elles ont été formulées et aujourd'hui contrôlées (ou non contrôlées) par le juge, sont contraires à toute idée de protection de la liberté d'agir des collectivités territoriales en matière de dépenses.

890. Ainsi, le volume des ressources globales des collectivités territoriales ne peut sensiblement évoluer, les mécanismes mis en place le rende quasiment immuable (§1) alors que celui des ressources à leur libre disposition diminue (§2).

§ 1. La quasi immuabilité du volume des ressources globales

891. L'État, depuis plusieurs années, cherche par tout moyen à limiter l'augmentation des dotations des collectivités territoriales. L'enjeu est ainsi de contenir leurs dépenses, ce qui permettrait de contribuer à la baisse des déficits publics et à celle de la dette. Les critères de convergences du Traité de Maastricht imposent en effet aux États signataires le respect de deux règles fondamentales. Les déficits des administrations publiques (incluant donc l'État et les collectivités territoriales) doivent être en dessous du seuil de 3 % du PIB. La dette publique de ces administrations ne doit pas dépasser les 60 % du PIB. La rigidification du périmètre global des ressources des collectivités territoriales relève donc d'une politique étatique assumée qui a été rendue possible par la combinaison de deux mécanismes.

892. Il y a en effet deux manières de faire évoluer le périmètre des ressources globales des collectivités territoriales et ainsi leur permettre d'obtenir une plus grande latitude quant à leurs dépenses. D'une part, ce périmètre peut évoluer avec une augmentation des ressources propres et d'autre part, il peut également progresser avec des dotations supplémentaires. Néanmoins, plusieurs raisons expliquent que les ressources propres sont pratiquement figées (A). Par ailleurs, les dotations sont déminuées ou plafonnées (B).

A. Des ressources pratiquement figées

893. Il faut distinguer, parmi les ressources propres, celles qui sont d'origine fiscale et les autres. Il n'est pas utile de s'attarder ici sur cette deuxième catégorie de ressources propres. D'une part, la réforme de 2003-2004 n'a pas eu de conséquences sur elles. Par ailleurs, le législateur n'a pas l'occasion d'intervenir au point qu'il pourrait les faire sensiblement évoluer. Enfin, ces autres ressources propres sont soit très encadrées (c'est plus particulièrement le cas des redevances pour services rendus, des produits du domaine ou des participations d'urbanisme), soit elles constituent une recette anecdotique et très aléatoire (c'est le cas des produits financiers, et des dons et legs).

894. En revanche, les ressources d'origine fiscale appellent davantage de commentaires. Ici, ce sont les ressources d'origine fiscale associées à un certain pouvoir qui retiennent l'attention. C'est ce pouvoir qui, en principe, doit permettre aux collectivités de faire évoluer le périmètre de leurs ressources globales. Il a déjà été établi qu'il n'y avait guère de lien entre ressources propres et libre administration des collectivités territoriales [808]. Il a également été rappelé que le pouvoir fiscal des collectivités territoriales ne bénéficiait d'aucune protection constitutionnelle [809].

895. Il reste à présent à constater que cette absence de protection produit deux effets. D'une part, la suppression des pouvoirs fiscaux se poursuit (1) et d'autre part, lorsqu'il reste un pouvoir fiscal, celui-ci est quasiment inutilisable (2).

1. Une suppression des pouvoirs fiscaux qui se poursuit

896. Au grand dam des élus locaux, les collectivités territoriales, au fil des années, ont vu leurs marges de manœuvre fiscales se réduire considérablement, notamment avec les suppressions d'impôts et taxes. Ce mouvement préalable à la révision constitutionnelle de 2003 (a) n'a pas été freiné par celle-ci (b).

a. Un mouvement préalable à la révision constitutionnelle de 2003

897. Le Parlement n'a pas toujours aussi facilement accepté qu'aujourd'hui les projets de loi destinés à réduire le pouvoir fiscal des collectivités territoriales.

808. Voir les développements *supra*, même partie, titre I, chapitre 2, section 2.
809. Voir les paragraphes 381 à 393 pages 126–129.

898. Le 22 novembre 1967, à l'Assemblée nationale, est discuté le projet de loi relatif aux évaluations servant de base à certains impôts directs locaux. Plusieurs amendements sont présentés par les députés dont l'un veut insérer la mention suivante dans ladite loi : « Aucune mesure d'ordre réglementaire ne pourra entraîner une réduction des ressources fiscales des collectivités locales ».

899. Le premier signataire de l'amendement, Robert Wagner, le défend ainsi :

> « En effet, il est un peu trop simple pour le Gouvernement d'opérer des transferts de charges au détriment des collectivités locales, même à l'occasion de mesures d'incitation économique en faveur de certaines catégories de contribuables. Certes, bien souvent, une telle incitation est utile. C'est le cas pour la recherche scientifique et pour la recherche pure. Toutefois, le décret n°66-930 a prévu une diminution considérable de la patente au profit des collectivités locales. C'est là, monsieur le secrétaire d'État, un cadeau du Gouvernement, mais qui va à l'encontre des intérêts de quelques collectivités locales, alors qu'il serait équitable que la perte de recettes fût répartie sur l'ensemble des collectivités locales, c'est-à-dire sur la collectivité nationale. J'aimerais donc savoir si ces transferts de charges seront maintenus à l'avenir, et en particulier s'ils seront opérés au détriment des collectivités ou, plus exactement, des contribuables qui paient, par exemple, la contribution foncière des propriétés bâties, la contribution foncière des propriétés non bâties et la taxe sur les ménages, tandis que ceux qui paient la patente bénéficieraient d'une diminution d'imposition. »

900. Le gouvernement, par la voix de Robert Boulin, son secrétaire d'État à l'économie et aux finances, se veut parfaitement rassurant :

> « Monsieur Wagner, je n'aurai aucune peine à apaiser vos inquiétudes, puisque l'article 34 de la Constitution répond exactement à ce que vous demandez, car il s'agit ici de matière fiscale. Or, en matière fiscale, l'article 34 de la Constitution est très net : il réserve à la loi la fixation des règles concernant l'assiette et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures. Je ne vois pas pourquoi il faudrait insérer dans une loi particulière, par la voie d'un amendement, les dispositions que vous proposez, et je vous donne l'assurance que le Gouvernement n'a ni la possibilité ni l'intention de prendre par la voie réglementaire, sans habilitation législative, des mesures qui pourraient entraîner la réduction des ressources fiscales des collectivités locales. »

901. La réponse du ministre ne rassure pourtant pas, l'exemple précité du décret n°66-930 du 7 décembre 1966 a laissé des traces. C'est l'occasion pour un autre cosignataire, Maurice Pic, de demander au ministre d'amender ainsi le texte en question : « La perte de ressources subie du fait de ce décret par la ou les collectivités locales considérées sera prise en charge par l'État ». Le ministre rétorquera que ce n'était pas l'objet de l'amendement, et alors le député Pic propose une nouvelle formulation de celui-ci, en accord avec les autres signataires : « Aucune mesure d'ordre réglementaire ne pourra entraîner une réduction des ressources fiscales des collectivités locales, sauf compensation à elles versée par l'État.

902. Suscitant les exclamations, Robert Boulin invoque alors l'article 40 de la Constitution selon lequel « les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

903. Finalement, cette dernière mention est supprimée, l'amendement est voté à la majorité dans sa rédaction initiale et cette disposition sera également favorablement accueillie par le Sénat.

904. C'est alors que le Premier ministre de l'époque, Georges Pompidou, saisit le gardien de la Constitution sur le fondement de l'article 61 et invoque les articles 34 et 37 pour faire censurer la formule insérée par l'amendement litigieux. Il n'est pas suivi par le Conseil constitutionnel [810], la loi n'est donc pas censurée.

905. Même si pour le Conseil constitutionnel l'enjeu était de faire respecter la compétence du législateur en matière fiscale, les parlementaires avaient à cœur de défendre les intérêts des collectivités territoriales. Le plus remarquable est qu'à la date de la discussion de la loi mentionnée, les élections législatives avaient eu lieu seulement quelques mois auparavant (5 et 12 mars 1967) et avaient reconduit la majorité du Premier ministre. Certes, la majorité était moins confortable que lors du mandat précédent mais elle demeurait une majorité absolue.

906. Un tel scénario paraît très improbable de nos jours. Les parlementaires de la majorité qui prendraient la tête d'une telle fronde seraient alors rapidement rappelés à l'ordre. Aujourd'hui, en particulier à l'Assemblée nationale, la plupart des élus de la majorité votent sans grande difficulté les textes présentés par le Gouvernement, parmi

810. Cons. Const., *Loi relative aux évaluations servant de base à certains impôts directs locaux*, 30 jan. 1968, 68-35 DC.

lesquels ceux qui conduisent à réduire les marges de manœuvre fiscales des collectivités territoriales.

907. Il faut citer quelques exemples de lois de finances dont les projets n'ont pas suscité d'opposition de la part de la majorité de l'époque. Par exemple, la loi de finances pour 1993 [811] supprime les parts départementales et régionales de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. La loi de finances pour 1999 [812] supprime quant à elle à la fois la taxe additionnelle régionale aux droits de mutation à titre onéreux et la part salariale de la taxe professionnelle (soit un tiers de l'assiette de cette taxe). La loi de finances de 2000 [813] décide de priver la région de sa part sur la taxe d'habitation. La vignette automobile qui avait été transférée aux départements en 1984 est supprimée par la loi de finances pour 2001 [814] pour tous les véhicules particuliers. La loi de finances de 2003 [815] aura raison de la taxe sur les débits de boisson dont le produit bénéficiait aux communes.

908. Michel Bouvier résumait ainsi ce mouvement : « le pouvoir fiscal local connut son apogée au cours de la seconde moitié des années 1980, c'est ensuite que les dégrèvements et exonérations ont commencé à se multiplier. Certes, l'État a procédé à des compensations dû au "manque à gagner" en résultant. Mais ces compensations, qui se sont progressivement transformées en dotations, n'ont pu masquer la décadence de l'autonomie fiscale locale » [816]. Cette décadence (non pas de l'autonomie fiscale mais du pouvoir fiscal) s'est poursuivie après la réforme de 2003-2004.

b. Un mouvement que n'a pas freiné la réforme de 2003-2004

909. La réforme constitutionnelle devait mettre un terme à cette inexorable diminution du pouvoir fiscal des collectivités territoriales. Lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle de 2003, à la fois le Parlement et le Gouvernement s'accordaient à dire que l'autonomie financière des collectivités territoriales ne recevait pas la protection constitutionnelle qu'elle méritait. Le garde des Sceaux, Dominique Perben, soulignait ainsi :

> « Aucune disposition ne consacre explicitement dans la Constitution l'autonomie financière des collectivités territoriales. Le Conseil constitutionnel a certes

811. Loi de finances pour 1993, 30 déc. 1992, n° 92-1376.
812. Loi de finances pour 1999, 30 déc. 1998, n° 98-1266.
813. Loi de finances pour 2000, 30 déc. 1999, n° 99-1172.
814. Loi de finances pour 2001, 30 déc. 2000, n° 2000-1352.
815. Loi de finances pour 2003, 30 déc. 2002, n° 2002-1575.
816. Michel BOUVIER, « L'autonomie financière locale à travers les crises », *op. cit.*, p. 3.

> développé une jurisprudence en ce sens, fondée sur le principe de libre administration, mais à défaut d'une base plus précise, celle-ci est nécessairement demeurée limitée. Elle n'a donc pu faire obstacle à un véritable mouvement de recentralisation financière [...] Ce phénomène a aussi nui à la lisibilité de la fiscalité locale pour les citoyens. La part de la fiscalité locale dans les ressources globales hors emprunt a été réduite à moins de 37 % pour les régions, 43 % pour les départements et 48 % pour les communes. Nous ne pouvons plus nous résoudre à voir les finances locales dépendre toujours davantage de l'État, au fil des législations et des lois de finances. Il faut donc que notre norme suprême consacre, en termes précis et opérationnels, l'autonomie financière des collectivités territoriales. En reconnaissant leurs capacités fiscales, ce projet leur permettra, dans les limites prévues par la loi, de fixer aussi bien le taux que l'assiette des impôts locaux. » [817]

910. Pour autant, même après la révision constitutionnelle de 2003 et notamment en raison de la large conception que retient le législateur organique des ressources propres [818], ces suppressions se poursuivent. Certaines se justifient par des contraintes administratives lourdes comparé au montant perçu. Un rapport de 2013 de l'Inspection générale des finances (IGF) identifie 192 « taxes à faible rendement » [819]. L'État décide d'en supprimer plusieurs dont le produit de certaines est perçu par des collectivités. Par exemple, la loi de finances pour 2015 [820] supprime la taxe communale sur les appareils automatiques (sur les flippers, billards et baby-foot).

911. Plus importantes ont été les conséquences des refontes successives de la fiscalité des entreprises. Souvent liées à des plans de relance économique en partie bâtis sur des allègements de charges, elles se sont traduites par une diminution du pouvoir fiscal local. Ce fut notamment le cas avec la suppression de la taxe professionnelle par la loi de finances de 2010 [821].

817. Sénat, Projet de loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, première lecture, 29 octobre 2002, compte-rendu analytique, http://www.senat.fr/cra/s20021029/s20021029H1.html

818. Au-delà des ressources propres naturelles (voir les paragraphes 445 à 456 pages 145–148), il faut constater des ressources propres plus artificielles (voir les paragraphes 457 à 489 pages 148–162).

819. Jean-Philippe SAINT MARTIN et al., *Les taxes à faible rendement*, n° 2013-M-095-02, IGF, fév. 2014, [En ligne].

820. Loi de finances pour 2015, 29 déc. 2014, n° 2014-1654.

821. *Loi de finances pour 2010*, *op. cit.*

912. Le dégrèvement d'office et progressif de la taxe d'habitation sur les résidences principales [822], puis sa suppression qui sera totale en 2023 [823], a réduit le pouvoir fiscal des communes et des EPCI à fiscalité propre. En guise de compensation, les communes se sont vu transférer, avec la loi de finances pour 2020 [824], la part de taxe foncière attribuée jusque-là aux départements. Elles conservent le pouvoir sur le taux dont ces derniers disposaient. Pour les EPCI et les départements, cette même loi de finances compense la perte de recettes fiscales consécutives à ces mesures par l'attribution d'une fraction de la TVA. Néanmoins, il n'existe pas de pouvoir fiscal permettant à ces entités de déterminer le montant de cette fraction de TVA.

2. Un pouvoir fiscal résiduel quasiment inutilisable

913. La démonstration a été faite que le pouvoir fiscal des collectivités territoriales était nécessairement résiduel puisque la compétence fiscale appartient au législateur. Celui-ci peut supprimer un impôt ou une taxe sur lesquels les collectivités avaient un pouvoir, il peut décider de dégrèvements ou d'exonérations, qui diminuent, quand ils ne font tout simplement pas disparaître, la réalité du pouvoir restant. Pour qu'il y ait pouvoir fiscal, il faut que la collectivité ait une influence soit sur les bases soit sur les taux, soit sur les deux. Néanmoins, les bases sont peu maîtrisables (a) et l'action sur les taux est juridiquement et politiquement limitée (b).

a. Des bases peu maîtrisables

914. Certains élus locaux n'ont pas réclamé à cor et à cri un plus grand pouvoir fiscal. Nombre d'entre eux savaient qu'ils ne sauraient quoi en faire. Agir sur les taux suppose d'avoir des assiettes fiscales suffisamment conséquentes pour que le produit des deux dégage une recette estimable.

915. Après la suppression de la taxe d'habitation, le seul impôt à la rentabilité importante et sur lequel il existe un certain pouvoir fiscal est la taxe foncière. Le seul vrai levier dont dispose le maire pour augmenter les bases fiscales de cet impôt est celui d'attirer de nouveaux habitants sur sa commune. Il pourrait par exemple décider, avec le concours de son EPCI, de modifier ses documents d'urbanisme pour permettre un développement de la construction.

822. Décidé par la loi de finances pour 2018, Loi de finances pour 2018, 30 déc. 2017, n° 2017-1837.
823. Décidé par le loi de finances pour 2020, Loi de finances pour 2020, 28 déc. 2019, n° 2019-1479.
824. *Ibid.*

916. Cependant, il existe aujourd'hui un certain nombre de règles limitant l'artficialisation des sols. D'autre part, les raisons qui séduisent ou non les candidats à l'installation ne se limitent pas à la facilité qu'ils auraient à construire leur logement sur la commune.

917. Au titre de la maîtrise des bases, il faut mentionner que les élus peuvent, dans certains cas, avoir le pouvoir les réduire. Ils peuvent par exemple pratiquer des exonérations. Cela dit, il s'agit de mesures relativement limitées et conditionnées à un niveau de richesse déjà satisfaisant, ce qui, à l'évidence, ne concerne pas la majorité des collectivités.

b. Une action sur les taux juridiquement et politiquement limitée

918. Les élus dont les collectivités bénéficient d'impôts et taxes associés à un pouvoir sur le taux, peuvent néanmoins être empêchés de le faire évoluer à la hausse. Deux raisons peuvent l'expliquer. D'abord, la loi prévoit des règles de liaison de taux [825] ou directement un taux maximal. Or, celui-ci peut être déjà atteint. Ensuite, la situation politique rend la décision impossible à prendre. Deux exemples, dont les enjeux financiers pour les collectivités sont importants, illustrent cette incapacité des élus à augmenter les taux d'imposition. D'une part, le taux de DMTO de la quasi-totalité des départements est déjà égal au plafond légal (i). D'autre part, postérieurement à l'annonce de réforme de la taxe d'habitation et durant la période où ils pouvaient encore le faire, il n'a guère été aisé pour les maires d'augmenter le taux de cet impôt. Le mouvement #balancetonmaire est révélateur de la situation (ii).

825. Les principales règles impliquaient la taxe d'habitation. Avec sa suppression, elles ont logiquement évolué, plus particulièrement avec la loi de finances pour 2020 (*Ibid.*

i. Le taux de DMTO de la quasi-totalité des départements est déjà égal au plafond légal

919. Les DMTO sont acquittés à l'occasion du changement de propriétaire de certains biens (immeuble, terrain, titre de société ou encore fonds de commerce). Ils sont perçus par la commune et le département. C'est ce dernier qui en reçoit la part la plus importante. Il faut retenir ici qu'en fonction du bien, le panier de taxes est plus ou moins important. Le produit de ces DMTO pour les départements est en particulier composé des droits qui s'appliquent lors de la vente d'un immeuble.

920. Pour la mutation de ces immeubles, l'article 1594 D (modifié sur ce point par l'article 77 de la loi de finances pour 2014 [826]) indique : « Sauf dispositions particulières, le taux de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement prévu à l'article 683 est fixé à 3,80 %. Il peut être modifié par les conseils départementaux sans que ces modifications puissent avoir pour effet de le réduire à moins de 1,20 % ou de le relever au-delà de 4,50 % ».

921. Entre mars 2014 et janvier 2016, 93 des 96 départements [827] avaient voté le taux plafond. Autrement dit, tous ces départements n'ont plus de marge de manœuvre sur le taux de ces impôts. Ce relèvement de plafond avait été décidé pour permettre aux départements d'assumer des dépenses sociales toujours plus importantes. Or, tandis que ces dépenses continuent d'augmenter, les départements n'ont plus de possibilité d'agir sur les taux.

ii. Le dégrèvement de la taxe d'habitation et le mouvement « #balancetonmaire »

922. D'une manière générale, il est assez impopulaire d'augmenter le taux des impôts. Les élus, qui estiment à tort ou à raison qu'un tel mouvement est risqué électoralement, ne prennent généralement cette décision que lorsqu'ils estiment ne plus avoir d'autres choix. Il faut évoquer le pouvoir des élus sur le taux de l'une des quatre vieilles, la taxe d'habitation dont la suppression sera définitive en 2023.

923. Alors candidat à l'élection présidentielle, Emmanuel Macron avait promis de « supprimer » la taxe d'habitation frappant les résidences principales. Avec la loi de finances initiale pour 2018 [828], le législateur a d'abord voté un dégrèvement d'office et progressif de cet impôt.

826. Loi de finances pour 2014, 29 déc. 2013, n° 2013-1278.

827. Pour les départements métropolitains, seuls l'Indre, l'Isère et le Morbihan ont maintenu un taux à 3,80 %, fiche 2021 DMTO, ministère des Finances, https://www.impots.gouv.fr/portail/files/media/1_metier/3_partenaire/notaires/2021-05-3767_dmto_2021_p_fiscal.pdf

828. *Loi de finances pour 2018*, *op. cit.*

924. Un raccourci journalistique, accompagné par un discours politique qui ne pouvait pas se permettre les subtilités, évoque au sujet de cette réforme, une suppression de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales. À cette époque, cette suppression n'était pourtant pas à l'ordre du jour. Une telle mesure aurait fortement dégradé le ratio d'autonomie financière du bloc communal. D'ailleurs, ce point ne manque jamais alors d'être rappelé par le Gouvernement. Par exemple, interpellée par un parlementaire sur la compatibilité de la réforme de la TH avec le texte constitutionnel, Jacqueline Gourault, alors la ministre chargée des collectivités répondait : « Monsieur le sénateur, l'autonomie financière des collectivités, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, sera en tout état de cause respectée. La réforme de la taxe d'habitation n'altère pas le ratio d'autonomie ainsi défini. En effet, la taxe d'habitation n'est pas supprimée ; elle fait simplement l'objet d'un dégrèvement, et non pas d'une exonération. La dynamique des bases reste donc acquise à la collectivité et la taxe d'habitation dégrevée demeure une ressource propre au sens de la Constitution » [829].

925. À ce moment-là, il s'agit donc juridiquement d'un dégrèvement. Celui-ci tient compte des taux votés par les communes en 2017. Autrement dit, si une commune décidait d'augmenter ce taux en 2018 (pour la taxe supportée en 2019), le contribuable local, totalement ou partiellement dégrevé, allait devoir payer la somme non incluse dans le dégrèvement calculé avec le taux de 2017. C'est précisément ce qu'on fait, en 2018, 5.800 maires sur environ 36 000. Pour les contribuables concernés et notamment ceux qui pouvaient bénéficier immédiatement d'un dégrèvement, l'incompréhension était légitime.

926. Lorsque l'administration fiscale a pu faire l'inventaire, commune par commune, du vote de leur taux de TH, le ministre des Comptes publics, Gérald Darmanin, a publié un message sur les réseaux sociaux dans lequel il indiquait que « Près de 30 000 Maires sur les 36 000 communes de France n'ont pas augmenté leurs taux de taxe d'habitation. Je salue leur responsabilité pour permettre la baisse d'impôts. Retrouvez les taux de votre commune sur le site des impôts ! ».

927. Il est ainsi sous-entendu que les 6 000 maires ayant voté une augmentation ne sont pas responsables. En communiquant, en même temps que son message, le lien vers le fichier dans lequel se trouvent, tout en haut de la liste, les communes qui ont vu leur taux augmenter, le ministre désignait avec une grande clarté les mauvais élèves. Sans grande

829. Sénat, Séance du mercredi 22 novembre 2017, JOFR année 2017 n° 71 S. (C.R.), p. 7678, https://www.senat.fr/seances/s201711/s20171122/s20171122.pdf

surprise, les commentaires sous son message sur le réseau Twitter [830] ont été féroces (et certains insultants) à l'égard de ces maires (« Il suffit de les mettre dehors lors des prochaines élections municipales », « on le mettra sur les tracts pour les municipales pour une piqûre de rappel », « Quant aux autres espérons que les électeurs s'en souviennent ! ».

928. Des militants favorables au Président de la République ont profité de l'occasion pour lancer un mouvement intitulé « #Balancetonmaire » [831] inspiré de celui qui visait à dénoncer les auteurs d'agressions sexuelles nommé « #Balancetonporc ». La polémique fut telle que les associations d'élus ont exigé du Gouvernement, qu'elles tenaient pour responsable, des excuses [832]. La ministre chargée des collectivités déclarera : « J'ai été maire pendant vingt-cinq années et je n'aime pas les amalgames douteux. Le gouvernement ne saurait cautionner ce genre de pratiques ». Toutefois, la ministre ajouta : « Les maires ont la liberté de vote des taux, c'est une des libertés locales, ils l'ont fait en connaissance de cause (...) Chacun a pris ses responsabilités » [833]. Elle semblait alors souffler le chaud et le froid.

929. Même si les maires (et les présidents d'EPCI à fiscalité propre) ont encore, de 2017 à 2019, la possibilité d'augmenter ces taux, le risque de stigmatisation est tel qu'ils seront nombreux à se garder d'une telle initiative. Finalement, il sera décidé avec la loi de finances pour 2020 [834] la suppression échelonnée (de 2020 à 2023) de la TH sur les résidences principales, entraînant par la même occasion la disparition du pouvoir fiscal (formel) qui y était associé. Pour préserver le ratio d'autonomie financière du bloc communal, les ressources propres que constituait le produit de cette taxe, sont remplacées par d'autres ressources considérées de même nature, comme la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (au bénéficie des communes) et la fraction de TVA (au bénéficie des EPCI à fiscalité propre et des départements qui cédaient donc la TFPB aux communes).

830. https://twitter.com/GDarmanin/status/1050625580784267269

831. ANONYME, « Des militants LREM lancent le hashtag #BalanceTonMaire, Baroin dénonce une campagne de «dénigrement» des maires », *20 minutes* 13 oct. 2018, [En ligne].

832. Par exemple, par communiqué de presse, l'AMF dénonçait « un dénigrement irresponsable : « Sur les réseaux sociaux, la campagne de dénigrement enclenchée par les groupes se réclamant du parti majoritaire autour du hashtag #BalanceTonMaire, par référence à une campagne mondiale stigmatisant des délits ou des crimes, est vécue par tous les élus comme une insulte personnelle que rien ne peut justifier. Ils attendent légitimement des excuses publiques », Communiqué de l'AMF, 12 octobre 2018, https://www.amf.asso.fr/documents-taxe-d'habitation-un-denigrement-irresponsable-maires-france/39004

833. ANONYME, « Le gouvernement dénonce la campagne #BalanceTonMaire », *Le Figaro* 16 oct. 2018, [En ligne] (visité le 09/10/2021).

834. *Loi de finances pour 2020*, *op. cit.*

B. Des dotations diminuées ou plafonnées

930. Dans le panier global des ressources au bénéfice des collectivités territoriales, se trouvent les dotations de l'État. Ce dernier, année après année, va s'efforcer de les stabiliser, voire de les baisser (1). Par ailleurs, le ratio d'autonomie financière plafonne mécaniquement ces dotations (2).

1. Des dotations stabilisées puis diminuées

931. Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales vont d'abord connaître un mouvement de rationalisation avec une enveloppe normée dont l'évolution est indexée (a). Cette indexation sera ensuite supprimée et l'État ira jusqu'à baisser les dotations aux collectivités territoriales contribution au redressement des finances publiques (b).

a. La naissance d'un mouvement de rationalisation des dotations avec une enveloppe normée dont l'évolution est indexée

932. Avec l'article 32 de la loi de finances pour 1996 [835], le Gouvernement faisait entériner au Parlement un pacte de stabilité financière entre l'État et les collectivités locales pour les années 1996, 1997 et 1998. L'enjeu était alors de regrouper la plupart des dotations [836] aux collectivités dans une enveloppe qu'il sera convenu d'appeler « normée » et qui renvoie à « un ensemble dont l'évolution globale, à structure constante, de loi de finances initiale à loi de finances initiale, est égale à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances ». À côté de ces dotations « sous enveloppe » se trouve donc celles qui sont « hors enveloppe ». Pour celles-ci, il n'existe pas de mécanisme d'indexation.

933. Deux objectifs étaient assignés à ce pacte. D'une part, il s'agissait de maîtriser les dépenses publiques locales et d'autre part de communiquer aux collectivités les règles de l'évolution de leurs dotations. Ce second objectif devait ainsi leur permettre de connaître

835. Loi de finances pour 1996, 30 déc. 1995, n° 95-1346.

836. L'article 32 liste ainsi : « la dotation globale de fonctionnement, la dotation spéciale pour le logement des instituteurs, les dotations de l'État au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et au Fonds national de péréquation, la dotation élu local, la dotation globale d'équipement, la dotation générale de décentralisation, la dotation de décentralisation pour la formation professionnelle, la dotation générale de décentralisation pour la Corse, la dotation départementale d'équipement des collèges, la dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors réduction pour embauche ou investissement) ».

les sommes attendues grâce auxquelles il leur était en principe plus aisé d'élaborer leurs budgets.

934. Ce pacte évolue avec la loi de finances pour 1999 [837] et devient le contrat de croissance et de solidarité. Comme pour le pacte, le contrat de croissance est sujet à une indexation des dotations « sous enveloppe ». L'enveloppe n'est plus seulement indexée sur l'inflation, elle est également majorée d'une fraction de la hausse du PIB de l'année en cours. Ce contrat demeure jusqu'en 2007 et laissera en 2008 la place au contrat de stabilité qui revient à la seule prise en compte de l'inflation pour calculer la progression de l'ensemble des concours de l'État aux collectivités territoriales. Des modifications auront lieu à la marge jusqu'en 2011.

935. Si l'évolution de cette enveloppe normée ne tient pas compte de l'augmentation réelle des dépenses des collectivités territoriales et en particulier des dépenses imposées, celle-ci est néanmoins assise sur des critères objectifs, vérifiables et dynamiques, ce qui n'allait pas tarder à changer.

b. De la suppression de l'indexation à une baisse des dotations avec la contribution au redressement des finances publiques

936. La loi de programmation des lois de finances du 28 décembre 2010 pour les années 2011 à 2014 [838] a prévu la stabilisation en valeur et à périmètre constant des concours de l'État, à l'exception du fonds de compensation de la TVA et des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle.

937. Puis, avec la loi de programmation des lois de finances du 31 décembre 2012 [839], l'État instaure une contribution au redressement des finances publiques. Celle-ci, associée à un pacte de confiance et de responsabilité conclu entre l'État et les collectivités le 16 juillet 2013, a pour effet de voir les dotations aux collectivités baisser à partir du 1er janvier 2014 (de 1,5 Mds € en 2014, puis 3,7 Mds en 2015 et 2016, et enfin 2,6 Mds en 2017 [840]).

837. *Loi de finances pour 1999*, *op. cit.*
838. Loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, 28 déc. 2010, n° 2010-1645.
839. Loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, 31 déc. 2012, n° 2012-1558.
840. Paul PARENT, « La contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques : quels enjeux pour les finances locales ? », *Observatoire de la société britannique* 1er oct. 2017, n° 19, p. 179.

938. En même temps que l'État agissait sur les recettes des collectivités territoriales, il a entendu également cadrer l'évolution de leurs dépenses. Ainsi, la loi de programmation pour les finances publiques du 29 décembre 2014 pour les années 2014 à 2019 [841] introduit un objectif d'évolution des dépenses locales (ODEDEL). Il s'agit d'inviter les collectivités territoriales à les contenir, étant entendu que l'évolution est regardée sur le périmètre global des dépenses locales (qui distingue toutefois entre les dépenses de toutes natures d'un côté et les dépenses de fonctionnement de l'autre).

939. Enfin, la loi de programmation des lois de finances publiques du 22 janvier 2018, pour 2018-2022 [842], poursuit cet ODEDEL mais en introduisant un mécanisme nouveau destiné, avec la contractualisation financière et les contrats de Cahors [843], à responsabiliser individuellement les collectivités territoriales. Il importe de rappeler que ces contrats sont à ce jour suspendus en raison de la crise sanitaire liée à la Covid-19.

940. Le volume des dotations est donc au mieux stabilisé, au pire il diminue. Il faut noter par ailleurs que si l'État, pour une raison ou une autre, décidait soudainement d'augmenter les dotations aux entités infra-étatiques, il ne faudrait pas qu'il le fasse dans des conditions qui soient contraires au ratio d'autonomie financière.

2. Des dotations mécaniquement plafonnées

941. Le mécanisme prévu par la loi organique conduit à ce qu'une augmentation des dotations entraîne automatiquement la baisse du ratio d'autonomie financière (a). L'artificialisation des ressources propres, et donc leur augmentation dans la part totale des ressources, apparaît comme un moyen supplémentaire de bloquer l'évolution du périmètre global des ressources (b).

a. Une augmentation des dotations entraînant automatiquement la baisse du ratio d'autonomie financière

942. Il faut revenir ici sur le ratio d'autonomie financière prévu à l'article 4 de la loi organique du 29 juillet 2004 [844]. Le texte précise que « pour chaque catégorie de collectivités, la part des ressources propres est calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui

841. *Loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019*, *op. cit.*
842. *Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*, *op. cit.*
843. Voir les paragraphes 829 à 882 pages 269–285.
844. *Loi organique prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, *op. cit.*

de la totalité de leurs ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie. Pour la catégorie des communes, la totalité des ressources mentionnées à l'alinéa précédent est augmentée du montant de la totalité des ressources dont bénéficient les établissements publics de coopération intercommunale, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation. Cet ensemble est minoré du montant des transferts financiers entre communes et établissements publics de coopération intercommunale. Pour chaque catégorie, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 ».

943. Les dotations sont ce qui constitue, pour l'essentiel, la différence entre « la totalité des ressources » et « les ressources propres ». Ainsi, à ressources propres constantes, une augmentation des dotations fera mécaniquement baisser le ratio d'autonomie financière des collectivités territoriales. Or, comme il vient d'être vu, les ressources propres ne peuvent pas augmenter à l'initiative des collectivités territoriales puisque le pouvoir fiscal qui permettrait de le faire est résiduel et presque inutilisable.

b. L'artificialisation des ressources comme moyen supplémentaire de bloquer l'évolution du périmètre

944. La distinction a été faite entre les ressources propres naturelles (sur lesquelles les collectivités exercent réellement un pouvoir de modulation) et les ressources artificiellement considérées comme propres au prix de tortueux raisonnements.

945. L'exemple de l'attribution d'une fraction de TVA aux départements et EPCI en compensation pour les premiers de la perte de la TF [845] et pour les seconds de celle de la TH, est révélateur des effets de cette artificialisation des ressources propres sur le ratio d'autonomie financière. En considérant comme propre le produit de la TVA alors que les collectivités n'ont aucun pouvoir, ni sur ses bases, ni sur son taux, le ratio ne souffrira pas des conséquences de la suppression de la TH.

946. Par ailleurs, il convient de rappeler que le juge constitutionnel n'est d'aucun secours en la matière. Lui-même est en effet un artisan de cette artificialisation [846].

845. Consécutive à son transfert aux communes qui perdaient la TH.
846. Au sujet des ressources propres artificielles, voir les paragraphes 457 à 489 pages 148–162.

947. Pour résumer, il n'y a aucune chance, en l'état actuel du droit et de la volonté de l'État, de voir le volume des ressources globales des collectivités sensiblement augmenter. Pourtant, et cela constitue le problème majeur, les dépenses imposées continuent quant à elle de progresser.

§ 2. Un volume de ressources librement disponibles qui diminue

948. Parmi les politiques publiques décidées par l'État et qui nécessitent d'être déclinées sur les territoires, certaines sont confiées aux collectivités territoriales. Ces dernières doivent donc à la fois financer les dépenses mises à leur charge par la loi d'une part et les dépenses qu'elles décident elles-mêmes d'autre part. Chaque fois qu'elles reçoivent la mission par le pouvoir central de mettre en œuvre des politiques étatiques, les collectivités territoriales sont en droit d'attendre les ressources correspondantes.

949. Dans son très riche commentaire [847] de la décision *Droit au logement* du 29 mai 1990 [848], le Doyen Vedel rappelait, que « la libre administration peut se trouver compromise lorsque le législateur ne se contente pas de dicter à des collectivités des devoirs dans un domaine d'intérêt national, mais leur impose corrélativement des charges financières dont le poids est tel qu'il affecte pratiquement la liberté d'administration qui leur est reconnue dans d'autres matières et qui, faute de ressources disponibles, ne peut plus en fait s'exercer comme les responsables locaux l'auraient voulu » [849].

950. Au sujet de l'obligation faite à une collectivité de prendre part à la déclinaison d'une politique d'intérêt national, Georges Vedel évoquait « un tribut au principe de libre administration des collectivités territoriales » [850]. Il ajoutait que « les charges financières [liées à cette obligation] brident la libre administration puisque [...] les ressources consacrées [...] peuvent faire défaut pour la réalisation d'autres objectifs jugés pourtant prioritaires par les responsables locaux » [851].

847. Mentionné en introduction de cette étude.
848. *Loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement*, *op. cit.*
849. Georges VEDEL, « II. Le "droit au logement" et le principe de libre administration des collectivités locales », *op. cit.*, p. 16.
850. *Ibid.*, p. 16.
851. *Ibid.*, p. 16.

951. C'est pour préserver une certaine libre administration des collectivités que lorsque l'État attribue des compétences aux collectivités, il doit également prévoir des compensations qui leur permettent de les financer. Ces compensations constituent en principe l'un des « socles du contrat de confiance avec l'État » [852]. Néanmoins, l'essentiel du contentieux politique entre l'État et les collectivités territoriales repose sur l'appréciation de ces compensations. Certains diront d'ailleurs qu'elles sont un problème devenu « un des hauts lieux des rapports litigieux avec l'État » [853].

952. Le principe de non-affectation et celui de la réservation prioritaire des ressources aux dépenses subies ne permettent pas aux collectivités de mettre à l'abri leurs ressources propres. Elles ne peuvent pas refuser de mobiliser cette catégorie de ressources pour financer les dépenses imposées. Au contraire, certaines ressources propres sont même destinées à financer ce type de dépenses [854]. Aussi, l'enjeu pour les collectivités territoriales est d'obtenir une totale compensation des dépenses qu'elles assument à la demande du pouvoir central. Ainsi, meilleure est la compensation, plus grande est la préservation de leurs ressources librement disponibles.

953. Ces compensations, de par le rôle qu'elles jouent dans le financement des dépenses imposées, ont donc vocation à préserver la liberté d'agir des collectivités, en leur permettant de continuer à bénéficier d'un volume suffisant de ressources librement disponibles. Il a été dit que le périmètre des ressources totales des collectivités territoriales était stabilisé. Les mécanismes analysés révèlent que les pouvoirs locaux n'ont que peu d'influence sur le volume global de leurs ressources, soumis pour l'essentiel au dynamisme aléatoire des recettes fiscales et au bon vouloir de l'État dans l'attribution des dotations.

954. Si ce périmètre ne peut pas s'étendre, cela signifie que toute dépense imposée et non totalement compensée participe à la diminution du volume des ressources librement disponibles permettant le financement des dépenses choisies, siège de la libre administration des collectivités territoriales. Autrement dit, chaque fois que la compensation d'une dépense imposée n'est pas intégrale, les ressources propres supposées constituer le cœur de l'autonomie financière des collectivités territoriales servent à financer des charges qui annihilent ladite autonomie. Il convient de constater que les dépenses imposées ne sont pas intégralement compensées (A) et que par ailleurs, il n'existe pas de droit à la

852. René GARREC, *op. cit.*, p. 127.

853. Olivier LE BOT, « Compensation des transferts de charges et libre administration des collectivités territoriales », *Constitutions : revue de droit constitutionnel appliqué* 2011, p. 321.

854. C'est par exemple le cas des DMTO et de la TICPE, voir les paragraphes 550 à 556 pages 180–182.

péréquation (B).

A. Des dépenses imposées non intégralement compensées

955. Il sera essentiellement question ici de la protection du droit à compensation des collectivités. En seconde partie, seront examinées les règles d'éligibilité et de répartition des dotations [855]. Il faut au préalable rappeler que la compensation des transferts est limitée au coût historique des compétences concernées (1). Concernant les créations et extensions de compétences, la compensation est seulement limitée à la non dénaturation du principe de libre administration (2).

1. La compensation des transferts limitée au coût historique

956. Un transfert est l'attribution d'une compétence auparavant exercée par une personne publique à une autre. Il sera ici mentionnés les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales. Dans sa thèse consacrée à « L'action commune en droit des collectivités territoriales » [856], Vincent De Briant classe les transferts en fonction de cinq typologies. Pour l'auteur, le transfert est législatif ou réglementaire ; obligatoire ou facultatif ; général ou particulier ; total ou partiel ; définitif ou temporaire. Les règles de compensation vont en premier lieu varier en fonction du caractère obligatoire ou non du transfert, c'est cet aspect qui retiendra l'attention.

957. Bien avant les grandes lois de décentralisation, l'État avait pris l'habitude de faire supporter aux collectivités locales des charges qui ne leur incombaient pas. Robert Hertzog rapporte ainsi que « les départements ont donné lieu à d'innombrables et insidieux transferts de charges favorisés par la présence d'un préfet qui préparait et exécutait le budget, tout en disposant de multiples moyens de pression sur les conseillers généraux qui le votaient » [857]. L'auteur précise que « les départements ont pallié les carences de l'État dans le recrutement des attachés de préfecture et des personnels des services extérieurs en engageant dans les années 1950 et 1960 de nombreux agents contractuels affectés à des services de l'État ; ils supportaient les frais d'équipements (parcs de véhicules des D.D.E., services informatiques des préfectures ...) et même le fonctionnement des administrations

855. Voir en particulier les développements au sujet des indicateurs et calculs des dotations aux paragraphes 1689 à 1729 pages 538–549.

856. Vincent de BRIANT, *L'action commune en droit des collectivités territoriales : contribution à l'étude de l'exercice en commun de compétences*, Thèse de doctorat, Université de Paris II Panthéon-Assas, 2007.

857. Robert HERTZOG, « L'éternelle réforme des finances locales », *op. cit.*

préfectorales dont l'importance est apparue lorsqu'à partir de 1982 on a détaché les deux administrations départementales, et qu'on a posé et mis progressivement en œuvre le principe de leur financement séparé, par l'État et par le département, selon les fonctions exercées » [858].

958. Bertrand Faure a pu relever que « la décentralisation française fait depuis longtemps l'objet de critiques pour avoir introduit la pratique malheureuse des *transferts de charges* à côté des transferts de compétences ». Il ne s'agit plus, poursuit l'auteur, de confier en propre des compétences sur lesquelles les collectivités pourront statuer selon leurs choix politiques, mais de les engager, selon des critères qui leur échappent, dans le financement d'équipement et de services devenus trop coûteux pour les finances de l'État. Cette dérive n'a rien d'une nouveauté. On se rappelle de la loi de finances pour 1972 qui avait déclassé certaines routes nationales en routes départementales parce qu'elles exigeaient réfection à la suite d'un hiver de gel » [859].

959. Instruites par l'expérience, les collectivités territoriales ont obtenu du législateur de 1982 l'inscription de règles de compensation, spécialement celles des compétences transférées. Il en sera ainsi avec l'article 102 de la loi du 2 mars 1982 [860] selon lequel « tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'État et les collectivités territoriales ou la région sera compensé par un transfert de ressources. Ces ressources seront équivalentes aux charges existantes à la date du transfert et devront évoluer comme la dotation globale de fonctionnement ». Malgré la création en 1983 de la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) dont l'une des principales missions est de veiller à évaluer le poids de ces transferts, les élus locaux dénonceront ces compensations jugées insuffisantes pour assurer la neutralité financière des transferts de compétences.

960. La constitutionnalisation du principe de compensation au coût historique des compétences transférées était donc motivée par la faiblesse de la compensation légale (a). Il faut relever que la constitutionnalisation de la compensation des transferts demeure peu protectrice de l'intérêt des collectivités territoriales (b).

858. *Ibid.*
859. Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales, 5°éd.*, Dalloz, 2018, 803 p., p. 566.
860. *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, *op. cit.*

a. Une constitutionnalisation motivée par la faiblesse de la compensation légale

961. Le montant des dépenses liées aux compétences transférées, servant de base au calcul des compensations accordées à la date du transfert, fait historiquement l'objet de deux principaux griefs. D'une part, ce montant pouvait être considéré comme insuffisant pour assurer l'exercice normal des compétences en question (i). D'autre part, il ne reflétait pas toutes les dépenses effectuées avant le transfert(ii).

i. Un montant de dépenses préalables au transfert jugé insuffisant

962. Robert Hertzog rappelait que rien ne permettait d'affirmer que « les dépenses faites avant les transferts étaient d'un montant satisfaisant » [861]. Les exemples sont en effet nombreux de compétences pour lesquelles les budgets consacrés par l'État étaient considérés comme très insuffisants avant leur transfert aux collectivités territoriales. Ne seront ici mentionnés que ceux pour lesquels les enjeux financiers apparaissent les plus importants.

963. Les collectivités ont pu se plaindre en particulier de l'état dans lequel elles récupéraient le patrimoine associé aux compétences transférées. Les débats ont été vifs, notamment en matière d'établissements d'enseignement et d'infrastructures de transport.

964. Concernant les établissements d'enseignement, « les collectivités territoriales ont dû faire face à un retard d'investissement très important de sorte que l'effort qu'elles ont consenti est allé bien au-delà des compensations versées par l'État » [862]. Certains qualifiant l'état des collèges et lycées de « déplorable » [863]. Dans un rapport intitulé *La décentralisation et l'enseignement du second degré*, la Cour des comptes décrit notamment les efforts auxquels ont dû consentir les collectivités à la suite du transfert des établissements d'enseignement. Ce document rapporte qu'à « la date du transfert, le patrimoine était souvent dans un état médiocre » [864]. Ce rapport prend l'exemple du transfert des collèges en 1984 au département du Pas-de-Calais. Vingt-sept collèges (sur cent vingt-trois) ne répondaient plus aux normes de sécurité. Il cite également le cas du département du Gers : « sur vingt et un collèges, quinze étaient en bon état, six dans un état de délabrement plus ou moins

861. Robert HERTZOG, « La constitution financière de l'État décentralisé », *op. cit.*
862. Jean-Pierre BRUNEL, *op. cit.*, p. 48.
863. Guy GEOFFROY, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de Loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (Première lecture)*, *op. cit.*, p. 14.
864. *Rapport public particulier « La décentralisation et l'enseignement du second degré »*, Cour des comptes, fév. 1995, p. 24.

prononcé, le plus souvent faute d'avoir été entretenus » [865]. Dans différentes régions, telle que l'Aquitaine, les procès-verbaux de remise des bâtiments « signalaient le mauvais état de l'équipement des classes et des ateliers de lycées, notamment professionnels » [866].

965. La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) [867] a prévu un transfert aux régions de la compétence d'autorité organisatrice de ces transports. Ce transfert est devenu effectif le 1er janvier 2002. Plusieurs présidents de régions ont pu dénoncer la mauvaise qualité des chemins de fer et des rames de TER transférés. Par exemple, Alain Rousset, alors Président de la région Aquitaine, a ainsi pu déclarer : « Lorsque les régions ont pris la responsabilité des TER, c'était leur disparition ou la régionalisation. Depuis 2002, nous mettons trois fois ce que l'État met dans ces trains. (...) on nous a transféré un service public en piteux état, et nous avons investi fortement pour rattraper le retard » [868].

ii. Un montant ne reflétant pas toutes les dépenses effectuées avant le transfert

966. Un rapport sénatorial de 1983 a pu faire observer qu'à l'occasion des premiers transferts, il a fallu « aux nouveaux responsables des exécutifs locaux de constituer d'emblée autour d'eux les réseaux de commandement nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles compétences » [869]. Si les cadres de l'administration d'État assumaient ces compétences, ils n'étaient pas exclusivement affectés à celles-ci, ils n'ont donc pas été transférés et le montant de leur rémunération n'a pas non plus été pris en compte dans les charges évaluées. Les collectivités ont alors dû procéder à des recrutements et « la charge financière ainsi créée [était] une dépense nette et non transférable » [870].

967. Lors des discussions du projet de loi constitutionnelle de 2003, l'opposition parlementaire tenta en vain de remplacer la formule selon laquelle « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution *de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* par « *nécessaires à*

865. *Ibid.*, p. 24.
866. *Ibid.*, p. 24.
867. Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, 13 déc. 2000, n° 2000-1208.
868. Bruno BÉZIAT, « Faudrait-il supprimer les TER coûteux ? », *Journal Sud Ouest* 27 nov. 2009, Pages régionales, p. 10.
869. Christian PONCELET, *Rapport d'information concernant le déroulement et la mise en oeuvre de la politique de décentralisation*, *op. cit.*, p. 37.
870. *Ibid.*, p. 38.

leur exercice »[871]. Cette tentative témoigne de la conscience qu'avaient les parlementaires de la faiblesse des sommes consacrées par l'État aux compétences qu'il transférait, mais également du refus du Gouvernement d'assumer le montant nécessaire à l'exercice de ces compétences.

b. Une constitutionnalisation de la compensation des transferts demeurant peu protectrice

968. Les collectivités pouvaient espérer que la révision constitutionnelle introduise un réel principe de compensation. Il était possible d'imaginer que l'État allait faire preuve de davantage de rigueur au moment des transferts. Force est néanmoins de constater que ce ne fut pas le cas. D'une part, la rédaction et l'interprétation par le juge de l'alinéa 4 de l'article 72-2 établissent des conditions draconiennes pour actionner le mécanisme constitutionnel de compensation (i). D'autre part, ces compétences assumées par les collectivités deviennent de plus en plus coûteuses et il n'existe pas de garantie constitutionnelle de compensation glissante (ii).

i. Les conditions draconiennes pour actionner le mécanisme constitutionnel

969. Moins de deux ans après la révision constitutionnelle de 2003, les juges de la rue de Montpensier ont indiqué dans leur décision du 13 janvier 2005[872] que conformément à l'article 72-2 alinéa quatre de la Constitution, la compensation au coût historique des compétences transférées est une garantie constitutionnelle. Sans surprise, c'est également un rappel que fera le Conseil d'État pour qui le législateur doit « procéder à une exacte compensation des charges transférées conformément au principe constitutionnel de compensation intégrale des transferts de compétences »[873].

970. Cette interprétation logique de l'article de l'alinéa 4 de l'article 72-2 de la Constitution donne à penser que les juges allaient veiller à ce que le principe de la compensation au coût historique soit parfaitement appliqué. En principe donc, le coût constaté avant le

871. Par exemple : Sénat, première lecture, Projet de loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, amendement n°153 déposé le 28 octobre 2002

872. « [...]lorsqu'il transfère aux collectivités territoriales des compétences auparavant exercées par l'État, le législateur est tenu de leur attribuer des ressources correspondant aux charges constatées à la date du transfert », Cons. Const., *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, 13 jan. 2005, 2004-509 DC. Il le rappellera également en 2011, *Départements de la Seine-Saint-Denis et autres*, *op. cit.*

873. CE, *Région Lorraine*, 15 juill. 2010, 339842, Lebon T., p. 700.

transfert doit être intégralement compensé. Néanmoins, le juge ne se donne pas le pouvoir de contrôler l'adéquation entre ce coût et l'exercice normal de la compétence.

971. C'est en effet ce que constateront les collectivités territoriales. Toujours concernant le transfert d'infrastructures de transport, les collectivités ont continué à recevoir des équipements dans un état contestable sans pour autant bénéficier des compensations destinées à rattraper le retard d'investissement. Dans le cadre de l'Acte II de la décentralisation, la loi du 13 août 2004 [874] transfère pour le 1 janvier 2006, 60 % des routes nationales aux départements. Plusieurs présidents de départements dénoncent l'état de la voirie transférée. Par exemple, le président du Conseil général de la Dordogne, lors d'une audition à l'Assemblée nationale, commente ce transfert : « La RN 89 qui sera transférée est en mauvais état. Une étude de la DDE du 20 septembre 2004 le confirme : 25 % des tronçons sont très dégradés, 14 % dans un état médiocre et 59 % dans un état correct » [875].

972. Là n'est pas la seule faiblesse de la révision de 2003 et de l'interprétation que font les juges, constitutionnel et administratif, de l'article 72-2 alinéa quatre. En effet, pour que le juge ne soit amené à censurer le législateur pour atteinte à ce principe de compensation au coût historique, plusieurs conditions doivent être réunies. Elles sont tellement draconiennes qu'il n'a, à ce jour, jamais censuré une disposition législative contestée à ce titre :
1) D'abord, la compétence transférée doit être obligatoire.
2) La protection constitutionnelle est inopérante pour les transferts ayant eu lieu avant la réforme insérant l'article 72-2 dans la Constitution, c'est notamment ce qui ressort de sa décision du 2 juin 2017 [876].
3) Suivant scrupuleusement la lettre de l'article 72-2 alinéa quatre, le Conseil constitutionnel estime que les dispositions concernant la compensation intégrale ne jouent que si ledit transfert se fait de l'État à une collectivité territoriale. Ce ne sera pas le cas si le transfert a lieu d'une collectivité à une autre [877] et alors même que ce transfert relève d'une obligation légale.

874. *Loi relative relative aux libertés et responsabilités locales*, *op. cit.*
875. Augustin BONREPAUX et Hervé MARITON, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale. Tome II Auditions*, n° 2436, Assemblée nationale, juill. 2005, p. 104.
876. Par exemple : « Le transfert de compétences prévu par les dispositions contestées de la loi du 13 avril 1900 est intervenu avant l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 mentionnée ci-dessus, qui a inséré l'article 72-2 dans la Constitution. Par suite, le grief tiré de la violation du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution est inopérant », Cons. Const., *Collectivité territoriale de la Guyane [Rémunération des ministres du culte en Guyane]*, 2 juin 2017, 2017-633 QPC.
877. « il [ne] résulte pas [de l'article 72-2 alinéa quatre] une obligation [pour l'État] de garantir une compensation intégrale des charges résultant des transferts de compétences entre collectivités, Cons. Const., *Collectivité de Saint-Martin [Dotation globale de compensation]*, 1er juill. 2016, 2016-549 QPC.

4) Par ailleurs, si les dépenses liées à une compétence transférée avaient été en partie assumées grâce à des ressources ne provenant pas de l'État, alors la somme correspondante n'a pas à figurer dans l'évaluation des charges transférées. C'est ce qui ressort de l'arrêt du Conseil d'État du 29 octobre 2010, qui vise l'article 72-2 alinéa quatre, selon lequel « les fonds de concours n'ont pas à être inclus dans les dépenses prises en compte pour le calcul de la compensation, dès lors qu'ils proviennent de personnes autres que l'État » [878]. Cette interprétation restrictive du juge administratif est l'une des illustrations d'une jurisprudence « qui est peu protectrice de l'autonomie financière » [879], de ce point de vue là « identique à celle du Conseil constitutionnel » [880].

ii. L'absence de garantie constitutionnelle formelle d'une compensation glissante des compétences transférée

973. À titre liminaire, il faut relever que s'il n'existe pas de protection constitutionnelle en faveur d'une compensation glissante des compétences transférées, le législateur est toutefois libre d'en prévoir une. À titre d'exemple, l'article L1614-2 du CGCT : « Toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l'État, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées est compensée dans les conditions prévues à l'article L1614-1 ».

974. La protection constitutionnelle de la compensation au coût historique des compétences transférées est présentée à juste titre comme la plus forte des garanties en matière de compensation. Néanmoins, et alors que son champ d'application se réduit aux dépenses imposées relevant des seules compétences transférées, cette protection demeure faible. En effet, le législateur n'est pas tenu de faire correspondre le montant de sa compensation aux collectivités territoriales avec le coût actualisé lié à l'exercice desdites compétences. Autrement dit, il n'existe pas de protection constitutionnelle formelle d'une compensation glissante en faveur des collectivités territoriales.

975. Dans le contentieux qui a conduit à la décision du 18 décembre 2003 [881], les requérants ont fait observer que la compensation prévue pour financer le transfert du

878. CE, *Département de la Haute-Garonne*, 29 oct. 2010, 342072, Lebon T., p. 944.
879. Aurélie DUFFY-MEUNIER, Laetitia JANICOT et Agnès ROBLOT-TROIZIER, « Observatoire de jurisprudence constitutionnelle. Chronique n° 5 », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel* mars 2011, n° 32, p. 213.
880. *Ibid.*
881. Cons. Const., *Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité*, 18 déc. 2003, 2003-487 DC.

revenu minimum d'insertion aux départements pouvaient s'avérer insuffisante dans le temps. En effet, ils considéraient notamment que ces mécanismes « [figeaient] une situation financière pourtant susceptible d'évoluer ». Sans nier ce phénomène, le juge constitutionnel considérera toutefois que le système de compensation prévu par la loi ne remettait pas en cause « le principe selon lequel tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice ».

976. La seule vérification que le Conseil constitutionnel s'autorise à faire est celle de savoir si les ressources n'ont pas diminué par rapport au montant qui existait au moment du transfert. En effet, l'État doit en principe toujours maintenir cette compensation historique et corriger une diminution de ressources qui serait par exemple liée à un rendement moindre d'une taxe prévue pour assurer la compensation. C'est en tout cas ce qui ressort par exemple de la décision du 29 décembre 2003 : « [...] si les recettes départementales provenant de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers venaient à diminuer, il appartiendrait à l'État de maintenir un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert » [882].

977. Il faut néanmoins relever que la baisse évoquée ci-dessus ne doit assurément pas être le fait de la collectivité territoriale [883].

978. Il faut également préciser que si le législateur est en principe contraint de maintenir ce niveau de ressources, cela ne signifie pas pour autant qu'il soit obligé d'affecter à ces transferts une ressource particulière ou maintenir dans le temps celle qui était prévue [884]. C'est bien le montant et non le vecteur de compensation qui doit être préservé.

979. En tout état de cause, pour de nombreuses compétences et en particulier celles relevant du domaine social, le coût que supportait l'État à la date du transfert n'a plus rien à

882. Cons. Const., *Loi de finances pour 2004*, 29 déc. 2003, 2003-489 DC.

883. « Si les recettes provenant des impositions attribuées en application de l'alinéa précédent diminuent *pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires*, l'État compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir à ces dernières un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert... », *Loi de finances pour 2005*, *op. cit.*

884. « aucune exigence constitutionnelle n'impose au législateur d'affecter une ressource particulière au financement d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences, ni de maintenir dans le temps une telle affectation », *Départements de la Seine-Saint-Denis et de l'Hérault [Concours de l'État au financement par les départements de l'allocation personnalisée d'autonomie]*, *op. cit.* et *Départements de l'Hérault et des Côtes-d'Armor [Concours de l'État au financement par les départements de la prestation de compensation du handicap]*, *op. cit.*

voir avec celui aujourd'hui assumé par les collectivités. Dans la mesure où l'augmentation des ressources des collectivités est inférieure à celle de leurs dépenses imposées, la différence est supportée par la mobilisation des ressources en principe librement disponibles, qui donc ne le sont plus du tout.

980. Bien entendu, dans l'hypothèse où l'écart entre le coût des compétences transférées et la compensation au coût historique prévue pour le financer deviendrait conséquent, il existe toujours la possibilité au Conseil constitutionnel de constater une dénaturation du principe de libre administration des collectivités territoriales.

981. La jurisprudence précitée donne à penser, et cela semble bien être le minimum, que le principe de compensation au coût historique des compétences transférées constitue une obligation absolue pesant sur le législateur. Néanmoins, deux décisions récentes du Conseil constitutionnel amènent à se poser la question de savoir si ce principe demeure intangible. Dans ses décisions du 29 décembre 2015 [885] et du 27 décembre 2019 [886], le Conseil affirme en effet qu' « aucune exigence constitutionnelle n'impose que la suppression ou la réduction d'une recette fiscale perçue par des collectivités territoriales soit compensée par l'allocation d'un montant de recettes comparable ».

982. Ce point n'a semble-t-il pas été relevé par la doctrine. Pourtant, il est digne d'intérêt. En effet, si ces recettes fiscales sont destinées à compenser des transferts obligatoires et que la baisse de leur rendement conduit à ce que le produit soit inférieur au montant fixé pour assumer le coût historique de la compétence transférée, il existe en principe une obligation pour le législateur d'intervenir. Il est trop tôt pour dire si les décisions de 2015 et 2019 opèrent un revirement de jurisprudence (celui-ci serait fort curieux compte tenu de la lettre de l'article 72-2 de la Constitution) ou bien si le Conseil constitutionnel a manqué de nuance dans l'énonciation de ce dernier principe. Il faudra attendre une prochaine décision pour avoir la réponse à cette question.

2. Une compensation des créations et extensions de compétence limitée à la non dénaturation du principe de libre administration

983. Les notions de créations et d'extensions de compétence sont mal conçues et leurs définitions sont obscures (a). En outre, la jurisprudence est en la matière très défavorable aux collectivités territoriales (b).

885. *Loi de finances pour 2016*, *op. cit.*
886. Cons. Const., *Loi de finances pour 2020*, 27 déc. 2019, 2019-796 DC.

a. Des notions mal conçues aux définitions obscures

984. Les étudiants en droit ont souvent entendu de leurs professeurs cette citation de Nicolas Boileau-Despréaux : « Ce que l'on conçoit bien s'énonce clairement, et les mots pour le dire arrivent aisément ». Concernant les créations et extensions et de compétences, leurs définitions apparaissent peu claires (i), sans doute parce qu'il s'agit de notions mal conçues (ii).

i. Des définitions peu claires

985. Malgré les définitions proposées, il n'est pas évident de cerner les notions de créations ou d'extensions de compétences. Il n'est pas non plus toujours aisé de les distinguer de la notion de compétences transférées. Il faut bien souvent se référer aux rapports de la CCEC ainsi qu'aux jurisprudences, administrative et constitutionnelle, pour mieux les appréhender. Au sujet de la jurisprudence constitutionnelle portant sur la compensation des créations et extensions de compétences, un rapporteur public a pu dire qu'elle « est assez casuistique » [887].

986. L'étude d'impact de la loi NOTRé (postérieure d'une décennie à la révision constitutionnelle) propose de définir la création de compétence comme « l'octroi d'une compétence nouvelle, présentant un caractère obligatoire, dépourvue de tout lien avec une compétence déjà exercée par un niveau de collectivités territoriales et non précédemment exercée par l'État ou un autre niveau de collectivités » [888]. Le même texte prévoit que « pour être caractérisée d'extension de compétences, la disposition législative doit conjuguer deux critères cumulatifs : avoir un caractère obligatoire et procéder à un accroissement du périmètre de la compétence (par l'attribution de missions nouvelles au sein des compétences exercées en ce qu'elles remettent en cause la nature ou l'objet même de cette compétence ou par l'élargissement à un nouveau public ou à de nouveaux bénéficiaires) » [889].

987. Dans un arrêt de 2016, le Conseil d'État a dû examiner le bien fondé d'une demande de QPC à l'occasion d'un contentieux portant sur la compensation de dépenses sociales engagées par un département à la demande de l'État. Le juge, qui n'a pas fait

887. Charles TOUBOUL, « Sur la compensation financière des dépenses mises à la charge des collectivités territoriales par l'État. Conclusions sur CE, 29 janvier 2018, Département du Calvados et autres, n° 409286 et Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, n° 404879 », *RDSS* 2018, p. 332.

888. *Étude d'impact du projet de loi portant nouvelle organisation territoriales de la République (Loi NOTRé)*, NOR : RDFX1412429L/Bleue-1, juin 2014, p. 125.

889. *Ibid.*, p. 126.

droit à la demande de QPC, a considéré que trois conditions alternatives permettaient de qualifier une disposition légale de création ou d'extension de compétences. Il faut ainsi que ladite disposition introduise une nouvelle prestation sociale, élargisse le champ des bénéficiaires de cette prestation ou remette en cause la nature ou l'objet de la compétence exercée [890]. Il faut relever que le Conseil d'État ne prend pas la peine de distinguer très clairement d'un côté les créations et de l'autres les extensions de compétences. Il faut supposer que l'instauration d'une nouvelle prestation renvoie à la notion de création de compétence. L'élargissement des bénéficiaire ou la remise en cause de la nature ou de l'objet de la compétence font quant à eux probablement référence à la notion d'extension de compétences.

988. Un décret qui revalorise le montant forfaitaire mensuel du revenu de solidarité active pour un allocataire tel que prévu par l'article L262-2 du code de l'action sociale et des familles n'est pas non plus considéré par le juge comme un transfert, une création ou un extension de compétence [891].

989. Ont par exemple été considérées comme des créations de compétences : l'institution de l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF) à Mayotte à compter du 1er juillet 2009 prévue par l'ordonnance n°2009-664 du 11 juin 2009 [892], ou encore, également à Mayotte, en 2014 la création des prestations d'aide sociale obligatoire à destination des personnes âgées et handicapées, hors APA et PCH [893]. Dans sa décision du 30 juin 2011 [894], le Conseil constitutionnel a jugé que le RSA était une création de compétence en tant qu'il remplaçait le revenu minimum d'activité, mais qu'il s'agissait en revanche d'un transfert en tant qu'il remplaçait le revenu minimum d'insertion et l'allocation de parent isolé.

990. Pour la CCEC, est une extension de compétence, la suppression de la limite d'âge pour l'accès des travailleurs handicapés au contrat d'apprentissage prévue par l'article 187 de la loi de finances pour 2009 [895].

890. CE, *Département du Val-d'Oise*, 21 mars 2016, 395528.
891. CE, *Département du Calvados et autres*, 29 jan. 2018, 409286, Lebon.
892. Thierry CARCENAC, *Rapport d'activité 2013 de la Commission consultative sur l'évaluation des charges*, nov. 2014.
893. *Ibid.*
894. *Départements de la Seine-Saint-Denis et autres*, *op. cit.*
895. Thierry CARCENAC, *Rapport d'activité 2005-2011 de la Commission consultative sur l'évaluation des charges*, juin 2012, p. 91.

ii. Des notions mal conçues

991. La consistance du principe de compensation s'est en grande partie décidée au Sénat lors de l'examen en première lecture du projet de loi constitutionnelle de 2003. Comme cela sera le cas près d'un an plus tard au sujet de la notion de ressources propres définie par la loi organique, c'est déjà le Gouvernement qui obtiendra gain de cause. Les parlementaires, y compris ceux de la majorité, entendaient offrir un meilleure garantie de compensation aux collectivités, jusqu'à ce qu'ils soient, pour ces derniers, rappelés à l'ordre par l'exécutif.

992. Dans le texte initial, ce qui deviendra l'alinéa quatre de l'article 72-2 de la Constitution, disposait seulement que « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice ». En première lecture, plusieurs sénateurs, de l'opposition et de la majorité, souligneront que cette définition limitait fortement le principe de compensation. La commission des lois entend alors le renforcer. Par exemple, elle propose un amendement ambitieux selon lequel « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales et toute charge imposée aux collectivités territoriales par des décisions de l'État sont accompagnés du transfert concomitant de ressources garantissant la compensation intégrale et permanente de ces charges ». Cette disposition aurait pu amener le Conseil constitutionnel à sanctionner le législateur pour toutes décisions étatiques non compensées, bien au-delà donc des compétences transférées. Néanmoins, sous la pression du Gouvernement, la commission décidera de retirer ledit amendement.

993. Pour que les sénateurs de la majorité ne perdent pas la face, le Gouvernement qui est donc parvenu à limiter les audaces de la commission, proposera un amendement destiné à enrichir l'alinéa consacré à la compensation. Il concédera qu'il puisse exister une autre famille de compétences que celle des compétences transférées. C'est ainsi qu'apparaît la notion de « création de compétences ». En revanche, contrairement à celle des transferts, la compensation prévue pour ces créations de compétences n'est pas définie avec précision. Elles seront seulement « accompagnées par des ressources déterminées par la loi ».

994. Dominique Perben, qui défendait cet amendement au nom du gouvernement, explique :

> « Au quatrième alinéa relatif à la compensation des transferts de charges, il est ajouté un principe selon lequel "toute création de nouvelle compétence est

> accompagnée de ressources déterminées par la loi". J'espère que cette rédaction, disait le ministre, répondra aux demandes exprimées par de nombreux sénateurs, notamment à la suite de la loi sur l'allocation personnalisée d'autonomie. Je voudrais rappeler à l'opposition, qui, en ce domaine, doit faire preuve d'une certaine modestie, me semble-t-il, que cette affaire représente un traumatisme considérable pour l'ensemble des élus locaux, et pas seulement des élus départementaux, car c'est l'exemple même de ce qu'il ne faut pas faire. C'est la raison pour laquelle le fait d'affirmer que la loi doit définir des ressources nouvelles en cas de création de nouvelle compétence me paraît une réponse à la fois raisonnable dans l'expression et adaptée, compte tenu de l'histoire récente que nous venons de connaître au travers de cette affaire de l'allocation personnalisée d'autonomie. [896] »

995. Néanmoins, cette formulation est vivement contestée, principalement alors par les élus de l'opposition qui reprochent à ceux de la majorité d'avoir cédé. Un sénateur s'exprime ainsi : « Mais cela ne veut rien dire, cela ne nous donne pas la moindre petite miette de garantie ! Donc, comparé à ce que la commission des lois avait proposé, c'est incontestablement nul, et je suis tout à fait affligé que cette dernière se soit pliée ainsi aux souhaits du gouvernement » [897]. Les élus de l'opposition n'hésitent pas à considérer que l'issue de ce rapport de force participe à « humilier » le Sénat et de conclure que « pour ce qui est de la compensation, tout le monde comprend bien que la finalité est de ne pas compenser et d'essayer de faire une décentralisation qui sera supportée par d'autres » [898]. Les tenants d'une compensation tenteront de revenir sur les avancées éphémères obtenues en commission des finances, mais tous les amendements seront rejetés [899].

996. Lorsque le texte parvient à l'Assemblée nationale, l'alinéa sera à nouveau modifié. Un député membre de la commission des finances, Jean-Yves Chamard, proposait que figure à côté des « créations de compétences », la notion de « modifications de compé-

896. Sénat, première lecture, Projet de loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, séance du 5 novembre 2002.

897. *Ibid.*

898. *Ibid.*

899. Par exemple : Sénat, première lecture, Projet de loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, amendement n°271 déposé le 6 novembre 2002 : « Rédiger comme suit l'avant-dernier alinéa du texte proposé par l'amendement n°248 pour insérer un article 72-2 dans la Constitution : "Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales et toute charge imposée aux collectivités territoriales par des décisions de l'État sont accompagnés du transfert concomitant de ressources garantissant la compensation intégrale et permanente de ces charges. Il s'agit de reprendre un amendement présenté par la commission des Lois puis retiré"

tences ». Le président de la commission, Pierre Méhaignerie, a néanmoins pu faire observer que « le recours à la notion de "modification" [...] recouvre à la fois la création d'une nouvelle compétence et l'extension d'une compétence existante. Il a donc proposé de modifier l'amendement de manière à remplacer la compensation prévue par le Sénat par une compensation de toute création ou extension de compétence ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses d'une collectivité territoriale » [900]. L'ajout de la notion d'extensions de compétences votée par l'Assemblée avait, elle aussi, été justifiée par l'expérience financière malheureuse pour les départements de l'APA [901].

997. Cependant, comme pour les compétences créées, la compensation des compétences étendues était renvoyée à la loi. Les « traumatismes » financiers que le constituant avait pourtant l'intention de soigner avec ces notions de créations et d'extensions de compétences pouvaient donc perdurer. Là encore, le Conseil constitutionnel se voyait confier le soin de vérifier si l'inadéquation entre les compétences créées ou étendues et leur accompagnement financier n'était pas de nature à entraver la libre administration des collectivités territoriales. Le Gouvernement, au regard de la jurisprudence bien connue en la matière, savait qu'il ne courrait pas grand risque de censure.

b. Une jurisprudence défavorable aux collectivités territoriales

998. Les juges se montrent peu enclins à protéger les collectivités territoriales contre la diminution de leur liberté consécutive à des compensations insuffisantes de dépenses que leur impose le législateur. Ce dernier bénéficie d'une grande latitude (i). Par ailleurs, les contrôles, constitutionnel et administratif, sont mathématiquement erronés (ii).

i. La très grande latitude laissée au législateur

999. Pour le Conseil constitutionnel, « il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau, sans toutefois dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales » [902].

900. Pierre MÉHAIGNERIE, *op. cit.*, p. 71.
901. « M. Jean-Yves CHAMARD a indiqué son désaccord avec l'opinion du Premier ministre selon laquelle le problème de la charge financière de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) pour les collectivités territoriales ne se poserait plus. L'APA n'est pas une compétence nouvelle des départements, mais résulte de la transformation d'un mécanisme existant », *Ibid.*, p. 57.
902. *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, *op. cit.*

1000. La seule garantie constitutionnelle offerte aux collectivités est donc liée à une interprétation très peu favorable aux collectivités de l'atteinte à la libre administration. Il s'agit là d'une jurisprudence constante [903]. Le juge constitutionnel attend toutefois que l'accompagnement soit défini avec suffisamment de précision [904].

1001. Le législateur n'est pas contraint d'affecter une ressource particulière pour le financement d'une création ou d'une extension de compétences. À supposer qu'il l'ait fait, il n'est pas obligé de la maintenir dans le temps. Comme pour le cas des transferts, ce n'est pas le vecteur de compensation, mais son montant qui sera regardé par le juge [905].

1002. Le juge ne contrôlera pas l'atteinte éventuelle au principe de libre administration si la création ou l'extension de compétence en question est facultative [906].

1003. Si une mission facultative est exercée par une collectivité territoriale, le législateur peut imposer que les dépenses qui en découlent bénéficient à une catégorie plus large d'usagers que celle décidée par la collectivité. Mécaniquement, les dépenses en question seront plus importantes et même s'il s'agit là d'un accroissement de charges consécutif à une décision étatique, il n'est pas couvert par le principe de compensation, car la compétence est considérée comme demeurant facultative [907].

1004. En réalité, l'insertion dans la Constitution des notions de créations et d'extensions de compétence n'a eu aucun effet. Le contrôle de la dénaturation de la libre administration était préalable à la révision constitutionnelle et il n'est pas devenu plus exigeant avec ces nouvelles notions.

903. Cons. Const., *Loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire*, 20 août 2009, 2008-569 DC ; *Loi de finances pour 2010*, *op. cit.* ; *Départements de la Seine-Saint-Denis et autres*, *op. cit.* ; Cons. Const., *Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté*, 26 jan. 2017, 2016-745 DC.

904. *Loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire*, *op. cit.*

905. Voir *Départements de la Seine-Saint-Denis et de l'Hérault [Concours de l'État au financement par les départements de l'allocation personnalisée d'autonomie]*, *op. cit.* et *Départements de l'Hérault et des Côtes-d'Armor [Concours de l'État au financement par les départements de la prestation de compensation du handicap]*, *op. cit.*

906. « Considérant, d'autre part, que ces dispositions ne visent, en ce qui concerne les créations et extensions de compétences, que celles qui présentent un caractère obligatoire », *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, *op. cit.* Ce considérant sera repris dans plusieurs décisions : *Loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire*, *op. cit.*, *Loi de finances pour 2010*, *op. cit.*, *Départements de la Seine-Saint-Denis et autres*, *op. cit.*

907. *Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté*, *op. cit.*

ii. Des contrôles constitutionnel et administratif mathématiquement erronés

1005. Le contrôle de l'atteinte à la libre administration par le Conseil constitutionnel n'est pas seulement très limité, il est également erroné lorsqu'il porte sur sa dimension matérielle. Un exemple a été donné [908] avec la décision du 29 décembre 2015 [909] au sujet de la baisse de la DGF accordée aux collectivités proposée par la loi de finances de 2015 [910]. Les députés, auteurs de la saisine, avaient dénoncé une baisse des ressources et une augmentation globale des charges, notamment constituées de dépenses contraintes. Dans ce contentieux, n'étaient pas visées des dépenses spécifiques mais une accumulation de charges.

1006. Il importe de rappeler que dans cette décision, le juge constitutionnel s'était contenté de relever « que le montant de la réduction de la dotation globale de fonctionnement représente 1,6 % des recettes des collectivités territoriales ; que cette réduction n'est pas d'une ampleur telle qu'elle entraverait la libre administration des collectivités territoriales ». Le juge n'a pas cherché à mesurer les conséquences de cette baisse sur les ressources restant à la collectivité pour financer ses dépenses propres une fois les dépenses imposées prises en charge. Cet examen aurait été dans tous les cas difficile puisque les nomenclatures comptables ne permettent pas à ce jour de distinguer, dans les dépenses des collectivités, celles qui sont imposées de celles qui ne le sont pas.

1007. Dans le même sens, et cette fois-ci pour citer un contentieux qui porte sur la compensation des dépenses relevant de la catégorie des compétences créées ou étendues (et en l'espèce il s'agit d'une extension de compétence), il faut se référer à la décision du 30 juin 2011 [911]. Dans cette affaire, deux départements, au travers une QPC, ont cherché à obtenir la censure de dispositions conduisant à augmenter la charge nette, supportée par eux, de la prestation de compensation du handicap.

1008. Les collectivités requérantes soulevaient que les dispositions attaquées définissaient des ressources insuffisantes qui ne leur permettaient pas de faire face « ni à l'importance ni à la croissance de ces charges ». Elles considéraient que les dispositions attaquées entravaient donc la libre administration des collectivités territoriales.

908. Voir les paragraphes 357 à 361 pages 116–118.
909. *Loi de finances pour 2016*, *op. cit.*
910. *Loi de finances pour 2015*, *op. cit.*
911. *Départements de l'Hérault et des Côtes-d'Armor [Concours de l'État au financement par les départements de la prestation de compensation du handicap]*, *op. cit.*

1009. En toute logique, pour vérifier si la libre administration était atteinte dans sa dimension matérielle, il fallait donc regarder l'effet de ces dispositions sur les seules ressources restant à la libre disposition des collectivités territoriales, après la budgétisation ou le financement de leurs dépenses imposées. Le Conseil constitutionnel au contraire visera l'intégralité des ressources des collectivités : « il appartient au pouvoir réglementaire de fixer ce pourcentage à un niveau qui permette, *compte tenu de l'ensemble des ressources des départements*, que le principe de la libre administration des collectivités territoriales ne soit pas dénaturé » [912]. L'ensemble des ressources visent donc également celles destinées à financer les dépenses imposées, qui, il faut le rappeler, limitent la libre administration des collectivités territoriales.

1010. Le Conseil d'État procède à un calcul similaire. Par exemple, dans son arrêt déjà cité du 29 janvier 2018 à propos de la revalorisation exceptionnelle du RSA, la Haute juridiction indique : « Si les départements requérants soutiennent que le décret attaqué, intervenant après plusieurs revalorisations du montant forfaitaire mensuel du revenu de solidarité active dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale présenté par le Gouvernement le 21 janvier 2013, a pour effet d'accroître significativement les charges qui leur incombent en vertu de l'article L262-24 du code de l'action sociale et des familles, alors même que les charges exposées par les départements depuis la date du transfert de compétence à ces collectivités de l'allocation de revenu minimum d'insertion ont connu une évolution défavorable, il ne ressort pas des pièces du dossier, en tout état de cause, que le décret attaqué ferait peser sur les départements des charges qui, par leur ampleur, seraient de nature à dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales, en méconnaissance de l'article 72 de la Constitution » [913].

1011. Cet arrêt suit les conclusions du rapporteur public qui expliquait, sans procéder au moindre calcul et en reprenant l'argument soulevé par le ministre concerné, que cet accroissement de la dépense était accompagné de mesures compensatrices.

B. L'absence de droit à la péréquation

1012. Selon l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale [914], « la protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la

912. *Ibid.*
913. *Département du Calvados et autres*, *op. cit.*
914. *Charte européenne de l'autonomie locale*, *op. cit.*

répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent ».

1013. Le dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution pose quant à lui que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

1014. Si les mécanismes de péréquation existaient avant la réforme de 2003-2004, celle-ci devait néanmoins leur donner une assise constitutionnelle. Pourtant, pour ces dispositifs en principe au service d'un objectif d'équité des collectivités territoriales (1) il faut constater une absence d'obligation de résultat et de droit individuel à la péréquation (2).

1. Des dispositifs de péréquation en principe au service d'un objectif d'équité des collectivités territoriales

1015. Les mécanismes de péréquations (b) ont été envisagés pour servir un objectif d'équité des collectivités territoriales (a)

a. Un objectif d'équité territoriale

1016. Pour Léon Duguit, « relève du service public toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de nature telle qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernementale »[915]. De nos jours, il est moins question d'interdépendance que de cohésion sociale ou de solidarité, mais le rôle du service public que lui attribuait Duguit demeure toujours aussi important. C'est ce qui explique l'attachement de la population aux services publics et l'exigence qu'on puisse en bénéficier quelle que soit sa situation sociale ou géographique.

1017. Au moment où la France connaissait son premier grand mouvement de décentralisation, les préoccupations d'aménagement du territoire ont donné lieu à de très nombreuses études et à l'apparition d'une notion, celle d'équité territoriale. Elle serait « née de la convergence, dans la seconde moitié du XX^{e} siècle, du renouveau des réflexions sur la justice, dont les publications de *Theory of Justice* de John Rawls (1971) et de *On Economic*

915. Léon DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 3ème éd, tome deuxième, Fontemoing, 1928, 888 p., p. 71.

Inequality d'Amartya Sen (1973) ont été des moments marquants, et de la redécouverte des problématiques territoriales, que l'on peut dater en France de 1947, année de parution du livre de Jean-François Gravier *Paris et le désert français* »[916].

1018. En économie, l'équité se définit comme le « traitement égal des égaux ». Ce principe a été posé par Arthur Cecil Pigou dans son ouvrage de 1920 sur l'économie du bien être (*The Economics of welfare*) et développé par James M. Buchanan. Alain Guengant explique que « la théorie de l'équité territoriale s'appuie sur la transposition aux inégalités fiscales locales de [ce principe] »[917].

1019. L'inéquité territoriale a plusieurs origines. Pascale Duran-Vigneron considère qu'elle en a au moins quatre[918]. Premièrement, cette inéquité territoriale peut provenir « des choix de gestion des collectivités territoriales » et alors « elle n'est pas imputable à des inégalités de situation et ne nécessite pas l'intervention du gouvernement central/fédéral ». Deuxièmement, cette inéquité peut s'expliquer par des « différences de besoins entre les régions provenant de disparités socio-démographiques importantes, en particulier en termes d'âge ou de chômage ». Troisièmement, il peut exister des « disparités de coûts de services publics liées à des inégalités géographiques, climatiques et/ou démographiques »[919]. Quatrièmement, cette inéquité peut provenir « des disparités de capacités fiscales. L'inégale répartition des revenus résultant à la fois de disparités de population et de localisation des activités économiques, entraîne des différences importantes de bases fiscales entre collectivités territoriales et donc une différence dans la capacité de celles-ci à générer des revenus permettant le financement de biens et services publics locaux ».

1020. Pour résumer, les inégalités sont soit choisies, et elles sont alors « le reflet de l'autonomie décisionnelle des collectivités locales ; elles n'ont pas à donner lieu à compensation »[920], soit subies et alors elles « justifient une thérapie de péréquation tendant à compenser les handicaps relativement à des collectivités mieux loties ». Pour ce qui

916. Michel CASTEIGTS, « Les paradoxes de l'équité territoriale » *in Droits humains et développement des territoires : vers un nouveau modèle de gouvernance*, sous la dir. de Ali SEDJARI, L'Harmattan, 2013, p. 2.

917. Alain GUENGANT, « Équité, efficacité et égalisation fiscale territoriale », *Revue économique* 1993, volume 44, n° 4, p. 835, p. 836.

918. Pascale DURAN-VIGNERON, « Disparités fiscales et redistribution territoriale : de la coordination subie à la coordination choisie », *Vie & sciences de l'entreprise* 2013, volume 193, n° 1, p. 78, p. 80.

919. « Ainsi, il semblerait qu'une région rurale à faible densité de population accroisse le coût de fourniture des biens publics par rapport à une région davantage peuplée bénéficiant d'économies d'échelle et d'agglomération », *Ibid.*, p. 80.

920. Jean-Michel UHALDEBORDE, « La péréquation financière dans les finances locales françaises : le kaléidoscope d'un dispositif polymorphe contesté », *RFFP* 2017, n° 137, p. 161.

est des inégalités subies, elles relèvent soit d'un « excédent de charges » soit d' « une insuffisante dotation primaire en matière imposable » [921].

b. Des mécanismes de péréquation

1021. Si la loi peut créer des dispositifs de péréquation, il n'est pas exclu que les collectivités territoriales décident d'elles-mêmes de mettre en place des dispositifs de solidarité en faveur de collectivités moins favorisées. Cette péréquation volontaire peut par exemple être à l'initiative d'un département au bénéfice de communes de son territoire. Une région peut également, vis-à-vis des départements ou des communes qui la composent, voter des dispositifs d'aides en leur faveur, en intégrant des critères de solidarité comme la prise en compte du potentiel financier de ces entités.

1022. Concernant les dispositifs de solidarités obligatoires, il convient de distinguer la péréquation verticale d'une part et la péréquation horizontale d'autre part. La péréquation est dite verticale lorsqu'elle est supportée par l'État au moyen de transferts financiers, en particulier des dotations. Elle est dite horizontale lorsqu'elle s'opère entre collectivités territoriales, le plus souvent sous la forme de fonds de péréquation institué par l'État.

1023. La péréquation verticale concerne les départements, les intercommunalités et les communes. Pour les départements, il existe deux dispositifs : la dotation de fonctionnement minimale (DFM) et la dotation de péréquation urbaine (DPU). Les intercommunalités bénéficient de la dotation d'intercommunalité. Les dispositifs de péréquation verticale pour les communes sont plus nombreux : dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), dotation de solidarité rurale (DSR), dotation nationale de péréquation (DNP), fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP). En 2019, la péréquation verticale représentait 8,036 Md€ soit 67,3 % du total des sommes liées à la péréquation (verticale et horizontale). Les trois principaux dispositifs sont la DSU (2,291 Md€), la DSR (1,602 Md€) et la dotation d'intercommunalité (1,562 Md€) [922].

1024. La péréquation horizontale concerne toutes les catégories de collectivités. Ainsi, pour les régions, il existe le Fonds national de péréquation des ressources. Pour les départements, cinq dispositifs existent : FPDMTO, le fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les départements, le fonds de solidarité des

921. *Ibid.*
922. *Annexe à la loi de finances pour 2020. Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 125.

départements de la région d'Île-de-France (FSDRIF), le fonds de solidarité en faveur des départements (FSD), et le fonds de soutien interdépartemental (FSID). Les collectivités concernées peuvent bénéficier du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) et du fonds de péréquation départemental des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement. Enfin, il existe le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) qui peut bénéficier aux communes et aux intercommunalités. En 2019, la péréquation verticale représentait 3,901 Md€ soit 32,7 % du total des sommes liées à la péréquation (verticale et horizontale). Les trois principaux dispositifs sont le FPIC (1 Md€), le fonds de péréquation départemental des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement (775 M€) et le fonds de péréquation des DMTO des départements (705 M€) [923].

1025. En plus de ces deux formes de péréquation, la solidarité territoriale peut également s'exercer avec d'autres dispositifs. Lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle de 2003, le Gouvernement n'a pas manqué de le rappeler en citant notamment les plans États-régions [924].

1026. Il est souvent reproché au système de péréquation sa « complexité rare » [925]. De nombreuses voix se sont élevées pour dénoncer un « maquis appelant une nécessaire remise à plat et une clarification » [926]. Pour autant, un tel chantier ne semble pas être pour le moment envisagé. Si d'aventure cela devait être le cas, il faudra également que le Parlement se penche sur l'effectivité de cette péréquation. À l'heure actuelle il n'y a pas d'obligation constitutionnelle d'organiser la péréquation. Il n'est pas non plus possible d'invoquer ce principe devant le juge.

923. *Ibid.*, p. 125.

924. « Rappelant que la solidarité nationale s'exerçait également par l'intermédiaire des dépenses de l'État, en particulier dans le cadre des contrats de plan État-Régions, M. Dominique PERBEN, garde des sceaux, ministre de la justice, a indiqué que les dispositifs permettant de corriger les inégalités de ressources entre collectivités territoriales ne faisaient pas tous appel à la péréquation »

925. Notamment selon le rapporteur public Vincent Daumas, cité par Antoinette HASTINGS-MARCHADIER, « La péréquation financière horizontale et la Constitution », *op. cit.*

926. Compte rendu des propos d'un sénateur, Jean-Jacques Hyest : « il a toutefois déploré la complexité des mécanismes actuels de péréquation, les différentes dotations de solidarité constituant un véritable maquis appelant une nécessaire remise à plat et une clarification. Plaidant pour une réduction des inégalités par le biais de la péréquation [...] », René GARREC, *op. cit.*, p. 214.

2. L'absence d'obligation de résultat et de droit individuel à la péréquation

1027. Pour les collectivités confrontées à de faibles recettes fiscales locales et qui doivent pourtant assumer des charges conséquentes, la péréquation financière est essentielle. Une autonomie financière effective pour ces collectivités passe par un système de péréquation efficace. Néanmoins, les collectivités éligibles à cette solidarité nationale dénoncent des marges de manœuvre toujours réduites.

1028. Le pouvoir constituant de 2003 n'a pas fait de la péréquation une obligation de résultat à l'égard du législateur (a). Le Conseil constitutionnel a pour sa part considéré que l'absence ou l'insuffisance de péréquation n'était pas invocable devant lui dans le cadre d'une QPC. Les collectivités n'ont donc pas un droit individuel à la péréquation (b).

a. L'absence d'obligation de résultat

1029. Dans la version initiale du projet de loi constitutionnelle, l'alinéa concernant la péréquation était ainsi formulé : « La loi met en œuvre des dispositifs pouvant faire appel à la péréquation en vue de corriger les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales ». L'exposé des motifs n'hésite pas à affirmer alors que « la correction des inégalités territoriales, notamment au moyen de dispositifs de péréquation [est] un objectif de valeur constitutionnelle ».

1030. Le Sénat, en première lecture, reformulera l'alinéa ainsi : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à compenser les inégalités entre collectivités territoriales ». Une des préoccupations des sénateurs était de ne pas cantonner les besoins de péréquation à la seule faiblesse des ressources des collectivités éligibles, ils soulignaient en effet qu'il fallait également prendre en compte les charges qu'elles supportaient [927].

1031. Par ailleurs, les sénateurs refusaient de voir, dans la mise en place des dispositifs de péréquation, une démarche visant à proposer une correction de la répartition inégale des ressources. Ils considéraient que de tels dispositifs étaient destiné à assurer une certaine compensation : « la loi aurait ainsi pour objet de compenser, et non de corriger, non seulement les inégalités de ressources, mais également les inégalités de charges entre collectivités territoriales. Le verbe *corriger* est inapproprié et excessif : une correction

927. Par exemple : « Donner davantage de substance au principe de libre administration des collectivités [...] en précisant que les dispositifs de péréquation institués par la loi ont pour objet de compenser non seulement les inégalités de ressources mais également les inégalités de charges entre collectivités territoriales », *Ibid.*, p. 8.

intégrale des inégalités de ressources entre collectivités territoriales réduirait en effet à néant leur autonomie financière » [928].

1032. L'Assemblée nationale ne s'est pas satisfaite de cette formulation et a modifié à son tour l'alinéa en question. À l'issue du vote en première lecture, il correspondra à celui qui figure aujourd'hui dans le texte constitutionnel. Il n'est plus question ni de corriger ni de compenser les inégalités, mais de favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. Les avis divergent quant à la question de savoir si cette nouvelle formulation est plus ou moins favorable aux collectivités que la rédaction initiale. Par exemple, Yves Krattinger et Jacqueline Gourault dans un rapport d'information sénatorial de 2009 estimaient que « cette rédaction est moins volontariste que celles proposées initialement par le gouvernement et par le Sénat en première lecture » [929]. Dans sa thèse consacrée au principe d'égalité entre les collectivités territoriales, Anne-Sophie Gorge semble quant à elle défendre l'opinion inverse [930].

1033. En tout état de cause, malgré les protestations [931], la réforme de 2003-2004 ne fixe aucune obligation de résultat au législateur. Il doit poursuivre l'objectif d'égalité des collectivités territoriales, la péréquation est un moyen à sa disposition pour y parvenir.

928. *Ibid.*, p. 136.

929. Yves KRATTINGER et Jacqueline GOURAULT, *Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales*, n° 471 (2008-2009), Sénat, juin 2009, p. 179.

930. « Plus productive encore est la formulation par le pouvoir constituant de l'objectif d'égalité, ainsi inscrit au nouvel article 72-2 alinéa 5 de la Constitution [...] On a pu constater, à cette occasion, que la rédaction initiale se limitait à énoncer l'idée d'une correction des inégalités de ressources au moyen des dispositifs de péréquation. Et, si le Sénat propose, en première lecture, l'énoncé suivant lequel les dispositifs de péréquation sont "destinés à compenser les inégalités entre les collectivités territoriales", c'est l'Assemblée nationale qui en insistant sur la nécessité "d'employer le terme favoriser exclut clairement toute obligation de compensation intégrale" incorpore au droit constitutionnel un objectif d'égalité entre les collectivités territoriales », Anne-Sophie GORGE, *Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales*, Thèse de doctorat, Université de d'Aix-Marseille 3, 2009, p. 115.

931. Durant les débats, les parlementaires et les responsables d'associations d'élus auditionnés dénoncent le manque de vigueur des dispositifs de péréquation. Extrait du compte-rendu de l'audition de Jean-Claude ETIENNE pour l'Association des régions de France (ARF) : « Après avoir rappelé son souci d'accompagner les transferts de compétences par des ressources nouvelles, il est revenu sur la principale faiblesse du projet de loi constitutionnelle, selon l'ARF : l'absence d'outils suffisants pour assurer une véritable péréquation », René GARREC, *op. cit.*, p. 213. Extrait du compte-rendu de l'audition de François FORTASSIN, président du conseil général des Hautes-Pyrénées : « M. François FORTASSIN a fait valoir que la reconnaissance de la péréquation était importante, mais qu'il restait à savoir les conditions dans lesquelles elle serait mise en œuvre. Il a rappelé que la dotation globale de fonctionnement donnait lieu à une péréquation le plus souvent jugée peu satisfaisante [...] M. François FORTASSIN a estimé que la péréquation consistait à apporter un peu plus à ceux qui ont moins. Il a observé qu'en pratique, cette règle n'était pas appliquée ». *Ibid.*, p. 219.

b. L'absence de droit individuel à la péréquation

1034. L'égalité financière des collectivités doit, non pas être assurée mais favorisée, elle n'est donc qu'un objectif de valeur constitutionnelle. Or, ces objectifs ont « une place à part au sein des normes de référence » [932]. La première référence explicite à ces objectifs à valeur constitutionnelle date de la décision du 27 juillet 1982 [933]. Ils sont « un but que le législateur doit poursuivre et au regard duquel le juge constitutionnel apprécie l'effectivité de la loi et donc sa constitutionnalité » [934]. Dans la mesure où le législateur dispose d'une grande latitude dans les moyens qu'il choisit d'employer pour parvenir à réaliser l'objectif, le Conseil constitutionnel, quand il décide qu'il y a lieu de l'exercer, limite son contrôle à l'erreur manifeste d'appréciation.

1035. Le Conseil constitutionnel n'accepte pas systématiquement de contrôler le respect des objectifs à valeur constitutionnelle. En effet, ils ne sont pas considérés comme des droits ou des libertés que la Constitution garantit au sens de l'article 61-1. Cela signifie qu'ils ne sont pas invocables dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité. Il n'est donc pas possible par exemple, avec une QPC, de chercher auprès du Conseil constitutionnel la censure du législateur qui ne mettrait pas en place des dispositifs efficaces de péréquation pour parvenir à l'égalité financière des collectivités territoriales requérantes. C'est ce que le juge a pu affirmer dans sa décision du 22 septembre 2010 [935] : « considérant, en premier lieu, qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : "La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales" ; que, si cette disposition a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière, sa méconnaissance ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ».

1036. Antoinette Hastings-Marchadier résumait ainsi les conséquences d'une telle position : il n'existe pas de « droit individuel à la péréquation » [936]. L'auteure a également pu la critiquer : « le Conseil constitutionnel a pris beaucoup de liberté lui-même en se

932. Michel VERPEAUX, « Contentieux constitutionnel : normes de référence - Diversité des normes de référence constitutionnelles », *Répertoire de contentieux administratif* jan. 2020.
933. Cons. Const., *Loi sur la communication audiovisuelle*, 27 juill. 1982, 82-141 DC.
934. Bertrand MATHIEU et Michel VERPEAUX, *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, LGDJ, 2002, 790 p.
935. Cons. Const., *Commune de Besançon et autre*, 22 sept. 2010, 2010-29/37 QPC.
936. Antoinette HASTINGS-MARCHADIER, « La péréquation financière horizontale et la Constitution », *op. cit.*

dispensant d'interpréter cet objectif, pourtant formulé à l'indicatif, comme une injonction donnée au législateur de le poursuivre aussi souvent que possible, donc en toute occasion de réforme des finances locales »[937].

1037. Pour ces collectivités défavorisées, c'est en quelque sorte la triple peine. Non seulement la faiblesse de leur autonomie financière est masquée par le champ d'application du ratio, leur autonomie financière individuelle ne fait l'objet d'aucune vérification et la péréquation à laquelle elles sont éligibles ne bénéficie d'aucune réelle protection constitutionnelle.

Section II L'échec embarrassant de la protection du taux de ressources propres des collectivités territoriales

1038. Bien que la loi constitutionnelle de 2003 et la loi organique de 2004 mentionnent les catégories de collectivités comme champ d'application du ratio d'autonomie, celui-ci doit finalement aussi s'examiner à l'échelle de la collectivité. C'est ce qui ressort d'une précision apportée par le Conseil constitutionnel, passée relativement inaperçue.

1039. Pour autant, le contrôle du taux d'autonomie financière des collectivités territoriales doit se fonder sur un rapport adressé en principe chaque année par le Gouvernement au Parlement. Néanmoins, il est apparu que ledit rapport n'était plus rédigé, en violation donc de la loi organique qui l'impose. Dans le cadre de cette étude, des questions ont été posées au Gouvernement, à l'Assemblée nationale et au Sénat à ce sujet. La commission d'accès aux documents administratifs a également été saisie. Cela eut pour effet de relancer la production du rapport. Néanmoins, l'avis de la CADA, défavorable à le considérer comme un document administratif accessible au titre de la loi du 17 juillet 1978[938], a poussé l'État à ne plus le diffuser. Ces éléments tendent à établir l'absence de contrôle du taux d'autonomie financière des collectivités territoriales (§1)

937. *Ibid.*
938. Loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, 17 juill. 1978, n° 78-753.

1040. Des parlementaires sensibles à l'enjeu de ces rapports dans le cadre de cette recherche ont accepté de les partager. Ces rapports ont notamment été utiles pour recalculer le ratio d'autonomie financière de chaque collectivité territoriale. Ce calcul révèle un taux de ressources propres très variable à l'intérieur d'une même catégorie de collectivités (§2).

§ 1. L'absence de contrôle de l'autonomie financière des collectivités territoriales

1041. Le contrôle de l'autonomie financière des collectivités territoriales qui doit être effectué par le Parlement et par le juge doit en principe se fonder sur un rapport annuel (A). Cependant, ce rapport a cessé d'être rédigé, en violation de la loi organique. Cette absence de rapport tend à démontrer l'inexistence du contrôle de l'autonomie financière des collectivités territoriales (B).

A. Un contrôle en principe basé sur un rapport annuel

1042. Si les dispositifs, constitutionnels et organiques, prévoient que l'autonomie financière doit s'apprécier à l'échelle de chaque catégorie de collectivités territoriales, le juge constitutionnel a ouvert la voie à un contrôle de l'autonomie financière de chacune d'elles. L'existence de ce double contrôle (1) est en principe fondé sur un rapport annuel que transmet le gouvernement au Parlement (2).

1. L'existence d'un double contrôle

1043. Si la réforme de 2003-2004 a prévu un contrôle du taux d'autonomie financière par catégorie de collectivités territoriales (a), le Conseil constitutionnel a consacré un contrôle du taux de chacune d'elles (b).

a. Le contrôle du taux de la catégorie prévu par la réforme

1044. Le législateur organique a entendu calculer le taux d'autonomie financière à l'échelle de chaque catégorie de collectivités pour des raisons de simplicité (i), ce qui n'a pas manqué d'être critiqué (ii).

i. Le recours aux catégories guidé par la « simplicité »

1045. S'inspirant de l'article 85 de la Constitution du 27 octobre 1946, le texte constitutionnel de 1958, à l'article 72 disposait que « les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer ». À l'occasion de la révision de 2003, est reconnue dans la Constitution et à ce même article l'existence des régions et des collectivités à statut particulier. Concernant l'outre-mer, il est fait désormais une distinction entre les « départements ou régions d'outre-mer » (régis par le principe d'assimilation législative) d'une part et les « collectivités d'outre-mer » (régies par le principe de spécificité législative) d'autre part.

1046. La référence aux catégories de collectivités territoriales comme champ d'application du ratio d'autonomie financière est mentionnée à l'alinéa 3 de l'article 72-2 de la Constitution. Celui-ci prévoit que « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre ».

1047. Le projet de loi organique adopté par les assemblées prévoyait un article LO.1114-1 selon lequel les catégories de collectivités territoriales mentionnées au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution sont 1° les communes ; 2° les départements auxquels sont assimilées la collectivité départementale de Mayotte, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et les collectivités à statut particulier issues de la fusion d'une ou plusieurs communes et d'un département ; 3° les régions et la collectivité territoriale de Corse auxquelles sont assimilées les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution autres que celles mentionnées au 2° , les provinces de la Nouvelle-Calédonie, les collectivités à statut particulier issues de la fusion de départements et de régions et les collectivités mentionnées au dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution.

1048. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 29 juillet 2004 [939], supprimera la mention des provinces de la Nouvelle-Calédonie. En effet, le juge reprochait au législateur organique de ne pas avoir recueilli l'avis préalable de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie. Un tel avis est une exigence posée par l'article 77 de la Constitution.

939. *Loi organique prise pour l'application du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, *op. cit.*

1049. Les EPCI ne constituent pas une catégorie de collectivités. Cette option fut proposée par l'opposition à l'occasion de l'examen du projet de loi organique. Pour rejeter un amendement qui allait dans ce sens, il a notamment été prétendu qu'il « est inconstitutionnel dans la mesure où l'article 72 de la Constitution ne prévoit pas que les EPCI soient des collectivités territoriales de la République. En deuxième lieu, les EPCI ne sont que le prolongement des communes. Par conséquent, l'essentiel est d'adopter une approche consolidée qui permet d'appréhender à la fois les communes et leur prolongement que sont les EPCI. Les modalités techniques correspondantes sont prévues aux articles 2 et 3 du présent projet de loi organique » [940].

1050. L'approche consolidée présente toutefois un inconvénient juridique majeur, plus particulièrement après que le Conseil constitutionnel a admis que le taux d'autonomie financière devait aussi se vérifier pour chaque collectivité et donc être comparé avec le seuil de sa catégorie. Pour comprendre les implications juridiques, il convient de poser l'hypothèse suivante. Aujourd'hui, le seuil d'autonomie financière du bloc communal est de 60,8 %. Une commune a un taux d'autonomie financière de 40 %. Il pourrait être considéré que ce taux est très inférieur au seuil et qu'alors il y a atteinte à l'autonomie financière et donc à la libre administration de la commune. Cependant, ladite commune bénéficie directement ou indirectement d'une part des ressources propres de son EPCI. Cette part pourrait par exemple porter son taux de 40 à 65 %. Donc, il n'y aurait plus atteinte à son autonomie financière. Cependant, ce cas de figure n'a pas été imaginé puisque précisément l'enjeu était de proposer un taux par catégorie. Les nomenclatures comptables ne permettent pas la nécessaire « déconsolidation » des ressources propres qu'il faudrait réaffecter à celle de chaque commune pour obtenir son réel taux d'autonomie financière.

1051. En plus de compliquer les calculs, cette confusion entre communes et EPCI ne se justifie peut-être plus réellement. Sans entrer dans ce débat qui dépasse le champ de cette étude, il faut toutefois soulever que des auteurs considèrent les EPCI comme étant une catégorie subsidiaire de collectivités territoriales devant pleinement bénéficier de la libre administration des collectivités territoriales [941].

1052. Il faut relever également l'exclusion des syndicats à vocation unique (SIVU) et à vocation multiple (SIVOM) qui ne sont pas considérés comme des collectivités au sens de l'article 72-2 de la Constitution et dont les ressources n'entrent pas dans le calcul du

940. Gilles CARREZ, *op. cit.*, p. 15.

941. Bakary DRAME, « Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales », *BJCL* 2018, n° 12/2018, p. 837.

ratio d'autonomie de leurs collectivités de tutelle, contrairement aux EPCI. Ce choix a été motivé là encore « par souci de clarté et de simplicité » [942].

1053. La version initiale du projet de loi ne faisait pas explicitement référence aux catégories de collectivités dans l'article dédié à l'autonomie financière locale. L'alinéa concerné était ainsi formulé : « les recettes fiscales, les autres ressources propres des collectivités et les dotations qu'elles reçoivent d'autres collectivités territoriales représentent une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ».

1054. Postérieurement, certains parlementaires ont affirmé que dans « sa rédaction initiale, le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République tendait à accorder une telle garantie à chaque collectivité territoriale isolément » [943]. Cela semble discutable. Le gouvernement songeait bien à ce que le champ d'application du ratio soit celui de catégories de collectivités. En effet, l'exposé des motifs du projet de loi précise que l' « alinéa pose le principe selon lequel, pour chaque catégorie de collectivités, l'addition de ses recettes fiscales, des autres ressources propres et des dotations émanant d'autres collectivités territoriales doit représenter une part déterminante de l'ensemble des ressources ».

1055. Lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle, en première lecture au Sénat, pour des raisons rédactionnelles et à l'initiative du Gouvernement qui déposera un amendement, il est décidé de préciser explicitement que le ratio (dont le numérateur est par la même occasion débarrassé des « dotations qu'elles reçoivent d'autres collectivités territoriales ») s'applique à des « catégories de collectivités ». Ni à ce moment ni au cours des discussions suivantes ponctuant le parcours parlementaire de ce projet de loi constitutionnelle, l'application du ratio d'autonomie financière à chaque catégorie et non à chaque collectivité n'a suscité de réactions. Il faut dire que cette idée avait germé déjà trois ans auparavant dans l'esprit des sénateurs, à l'occasion du projet de loi constitutionnelle

942. Gilles CARREZ, *op. cit.*, p. 15.

943. Daniel HOEFFEL, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de Loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (Première lecture)*, *op. cit.*, p. 33.

de 2000 [944].

1056. Les préoccupations des élus sur cette question des catégories apparaîtront lors de l'examen du projet de loi organique. L'exposé des motifs dans sa version initiale rappelle que « la Constitution reconnaît la garantie de l'autonomie financière non pas aux collectivités locales prises individuellement, mais à leurs catégories ». L'argument principal justifiant ce choix, et qui sera régulièrement répété au cours des débats, est celui de la simplicité : « Il a paru souhaitable de retenir la définition la plus simple possible, qui est aussi la plus large, afin de ne pas multiplier le nombre de catégories à prendre en compte pour la détermination du degré d'autonomie financière. Aussi, la définition de ces catégories s'appuie-t-elle sur les trois grands niveaux de droit commun que sont les communes, les départements et les régions ». En plus de la simplicité, ce choix relèverait d'un « souci de réalisme [qui amène à] raisonner en terme de moyenne et non plus au cas par cas » [945].

ii. Des catégories critiquées

1057. Toujours lors des débats sur le projet de loi organique, l'opposition s'est montrée défavorable à ce que le champ d'application du ratio corresponde à ces catégories de collectivités. Il a notamment été relevé que la catégorie des communes englobait environ 36 000 entités aux situations très différentes. Le député René Dosière a dénoncé un « ratio unique, ratio inique ». Il proposa de distinguer deux sous-catégories de collectivités, celle des communes qui ont 10 000 habitants et celle qui en ont moins, mais cette proposition sera rejetée. Cette idée sera également défendue au Sénat et elle connaîtra le même sort. Les arguments développés paraissaient néanmoins convaincants. Le sénateur Bernard Frimat par exemple se demandait ce qu'il y a « de commun entre un village de vingt habitants et Paris ? Entre la Lozère et le Nord ? Entre la Guyane et l'Ile-de- France ? ». Il faisait observer que les « ressources propres sont très inégales au sein d'une même catégorie » et dénonçait ainsi une « autonomie virtuelle ». Le parlementaire, avec une certaine causticité, relevait : « Le maire dont la commune dispose de peu de ressources propres, se consolera

944. Ce qui ne manque pas d'être rappelé à l'occasion de l'examen de la loi organique : « Aussi, afin de rendre opérante la protection constitutionnelle de l'autonomie financière des collectivités territoriales, votre commission avait-elle proposé, comme elle l'avait fait lors de l'examen par le Sénat, le 26 octobre 2000, de la proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières présentée par MM. Christian PONCELET, Jean-Paul DELEVOYE, Jean-Pierre FOURCADE, Jean PUECH et Jean-Pierre RAFFARIN, que cette exigence fût appréciée pour chaque catégorie de collectivités territoriales », *Ibid.*, p. 33.

945. Guy GEOFFROY, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de Loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (Première lecture)*, *op. cit.*, p. 27.

d'apprendre que la catégorie à laquelle sa commune appartient respecte le ratio et dispose de l'autonomie financière ! La collectivité reste dépendante mais elle devient autonome par procuration ! » et d'ajouter : « Dans sa rédaction actuelle, ce texte est simpliste, il vide de son sens l'autonomie financière des collectivités » [946].

1058. Le sénateur Thierry Foucaud insistait : « Comme vous le savez, nous avons consacré de longs débats, dans notre Haute Assemblée comme ailleurs, à mettre en évidence les profondes inégalités de capacités d'intervention financière de telle ou telle collectivité, la situation étant d'une grande disparité et d'une grande diversité à l'intérieur de chaque catégorie, comme d'ailleurs d'une catégorie à l'autre... Quoi de commun, en effet, quand on prend l'échelon communal, entre la situation de nombreuses communes rurales, par exemple du sud-ouest de notre pays ou du Massif central, et celle des communes industrielles ou à forte activité économique de la proche couronne parisienne ? Quoi de commun entre des départements comme l'Ariège, les Hautes-Alpes ou encore la Haute-Marne, et celui des Hauts-de-Seine, cela étant dit sans vouloir dénigrer, bien sûr, ni les uns ni les autres ? Inégalité de ressources fiscales, faiblesse du revenu des habitants, difficultés sociales particulières, insuffisance des équipements publics disponibles caractérisent bien souvent les handicaps auxquels sont confrontés les territoires. Dès lors, je vous pose les questions suivantes : peut-on, objectivement, traiter de la même manière chaque échelon de collectivité ? Le principe d'autonomie financière doit-il être un simple dispositif de compensation globale des inégalités de situation entre collectivités ? Si tel était le cas, nous ne répondrions pas aux attentes réelles tant des élus locaux que, bien sûr, des populations » [947].

1059. Aux parlementaires qui entendaient affiner les catégories en fonction du nombre d'habitants pour tenir compte de ces disparités, le ministre répondait que cette approche « sous-entend que les disparités de bases fiscales seraient liées à la taille des communes. En fait, il n'en est rien. Si ces bases sont fortement concentrées, notamment celles qui sont relatives à la fiscalité des entreprises, cette concentration ne s'exprime pas forcément au profit des communes les plus importantes » [948]. Il lui sera reproché une réponse « caricaturale » : « il s'agit, vous le savez, de mesurer l'autonomie financière réelle des collectivités, en l'occurrence des communes. Il est tout de même facile de comprendre que mêler dans une même catégorie des communes de 30 habitants et d'un million d'habitants, voire plus, aboutit à

946. Débats en première lecture au Sénat du projet de loi organique sur l'autonomie financière des collectivités territoriales, discussion en séance publique, le 1er juin 2004, compte-rendu analytique officiel.
947. Débats en première lecture au Sénat du projet de loi organique sur l'autonomie financière des collectivités territoriales, discussion en séance publique, le 2 juin 2004, compte-rendu analytique officiel.
948. *Ibid.*

des distorsions fondamentales. Il existe peut-être des petites communes de 50, 100 ou 200 habitants ayant des ressources considérables parce qu'elles ont une entreprise importante sur leur territoire, mais ce sont des exceptions »[949].

1060. Un débat juridique s'est alors engagé sur la question de savoir s'il était constitutionnellement possible de créer ces sous-catégories de collectivités pour prendre en compte les disparités dénoncées. Les échanges révèlent à ce sujet une contradiction. Le Gouvernement expliquait qu'il craignait « qu'une telle dissociation n'encoure la censure, qui [lui] semblerait fondée, du Conseil constitutionnel »[950]. Cependant, l'opposition remarqua malicieusement que la loi organique réduisait pour l'application du ratio d'autonomie de cinq à trois les catégories de collectivités mentionnées à l'article 72[951]. Elle demandait alors au Gouvernement de se montrer cohérent. Soit il n'est pas possible de créer de nouvelles catégories et alors il faut maintenir les cinq mentionnées dans le texte constitutionnel. Soit il est possible de créer de nouvelles catégories et alors rien ne s'oppose à ce que soient instituées des sous-catégories tenant compte du nombre d'habitants.

1061. Le Conseil constitutionnel, en dehors du cas évoqué plus haut des provinces de Nouvelle-Calédonie, ne dira rien au sujet du regroupement des catégories existantes. Il est difficile de savoir s'il aurait ou non accepté des sous-catégories, mais une partie de la doctrine a pu estimer que cette « typologie plus fine était concevable »[952].

b. Le contrôle du taux de la collectivité consacré par le juge

1062. En s'en tenant aux textes de la réforme de 2003-2004, l'atteinte à l'autonomie financière d'une collectivité n'est pas susceptible d'entraîner une réaction du juge tant que le ratio de la catégorie à laquelle elle appartient est respecté. Compte tenu de la notion très élastique de ressources propres[953] et la baisse des dotations de l'État, il est peu probable

949. *Ibid.*

950. *Ibid.*

951. « Par ailleurs, votre souci d'homogénéité a pour conséquence de réduire de cinq à trois le nombre des catégories alors même que vous avez passé un temps considérable à nous expliquer que les cinq catégories mentionnées à l'alinéa 1er de l'article 72 couvraient parfaitement l'ensemble du champ ...] Il nous faut maintenir cette position. Le seul moyen est de soumettre à l'assemblée le texte même de la Constitution. Vous avez la capacité de le rejeter. Mais si vous le rejetez, par cohérence ou, monsieur le ministre, peut-être par clarté, vous serez obligé de reconnaître que, ce faisant, vous ouvrez la voie à une tout autre conception de la catégorie. À ce moment-là, les autres amendements prennent leur sens une fois ceux-ci refusés », *Ibid.*

952. Jean-Éric SCHOETTL, « L'autonomie financière des collectivités territoriales devant le Conseil constitutionnel », *op. cit.*

953. Au-delà des ressources propres naturelles (voir les paragraphes 445 à 456 pages 145–148), il faut constater des ressources propres plus artificielles (voir les paragraphes 457 à 489 pages 148–162).

que le ratio d'autonomie financière de chaque catégorie vienne un jour à être inférieur au seuil fixé par la loi organique. Autrement dit, une collectivité qui aurait un ratio inférieur, voire très inférieur à celui de sa catégorie ne trouve ni dans l'article 72-2 de la Constitution ni dans la loi organique, un moyen de faire corriger sa situation.

1063. Même si le Conseil constitutionnel n'a pas censuré ce champ d'application à l'occasion de l'examen de la loi organique, il a ouvert la voie à un contrôle du taux d'autonomie de chaque collectivité. Sous l'empire d'une conception de l'autonomie financière fondée sur la nature des ressources des collectivités, l'une d'elles qui aurait une bien moindre proportion de ressources propres dans l'ensemble de ses ressources verrait immanquablement entravée sa libre administration. Mais alors, comment condamner une telle entrave financière à la libre administration d'une collectivité lorsque le critère de vérification instauré concerne non pas ladite collectivité, mais la catégorie à laquelle elle appartient ?

1064. Dans sa décision du 29 juillet 2004 sur la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales [954], un aspect semble avoir été ignoré par la doctrine. Cet aspect atténue la rigueur d'une approche de l'autonomie financière regardée à la seule échelle des catégories de collectivités. En effet, le Conseil constitutionnel indique « qu'en prévoyant que le rapport transmis par le gouvernement présentera, pour chaque catégorie de collectivités, non seulement la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources, mais également ses « modalités de calcul » le législateur organique a nécessairement voulu que le Parlement soit mis à même de connaître cette part pour *chaque collectivité territoriale* et d'évaluer ainsi sa capacité de libre administration ».

1065. Selon le Conseil constitutionnel, la lecture du rapport annuel que remet le Gouvernement au Parlement permettrait à ce dernier de déterminer, au moyen le cas échéant de « calculs » qu'il serait donc amené à faire lui-même (puisque le rapport ne les propose pas), s'il y a entrave ou non à la libre administration individuelle des collectivités.

1066. Il s'est montré plus précis dans sa décision du 29 décembre 2005 [955]. Il a d'abord expliqué les conséquences d'une réduction du ratio d'une catégorie en deçà du seuil organique : « si, au vu [du rapport du gouvernement au parlement], il apparaissait que, en raison de l'évolution des circonstances, et notamment [en raison de la mesure contestée],

954. *Loi organique prise pour l'application du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, *op. cit.*
955. Cons. Const., *Loi de finances pour 2006*, 29 déc. 2005, 2005-530 DC.

éventuellement conjugué à d'autres causes, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources d'une catégorie de collectivités territoriales devenait inférieure au seuil minimal déterminé par l'article LO.1114-3 du code général des collectivités territoriales, il appartiendrait à la loi de finances pour la deuxième année suivant celle de ce constat d'arrêter les mesures appropriées pour rétablir le degré d'autonomie financière de cette catégorie au niveau imposé par le législateur organique ». Cette solution est parfaitement conforme à la lettre de l'article LO.1114-3.

1067. Ensuite, toujours dans la même décision, le Conseil constitutionnel s'est montré beaucoup plus explicite concernant l'autonomie financière envisagée à l'échelle de chaque collectivité. En effet, il n'attend pas seulement que le Parlement soit en capacité de contrôler le ratio d'autonomie financière de chaque catégorie de collectivités territoriales au moyen du rapport annuel. Il va formellement remettre en cause le champ d'application du ratio : « si ce rapport révélait que la mesure contestée entravait la gestion *d'une* collectivité territoriale au point de porter à sa libre administration une atteinte d'une gravité telle que serait méconnu l'article 72 de la Constitution, il appartiendrait aux pouvoirs publics de prendre les mesures correctrices appropriées ».

1068. Ainsi, si la loi organique de 2004 a explicitement refusé de protéger l'autonomie financière individuelle des collectivités territoriales, le juge constitutionnel décide toutefois qu'une telle garantie existe. Ce considérant se retrouvera également dans la décision du 27 décembre 2019[956]. Si ces décisions constituent un progrès évident pour la libre administration des collectivités territoriales, il faudra néanmoins constater que ce contrôle du taux d'autonomie financière n'est pas effectué.

2. Un rapport annuel relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales

1069. Le contrôle de l'autonomie financière doit s'appuyer sur un rapport. Il importe de rappeler le fondement (a) et le contenu de ce rapport (b).

a. Le fondement du rapport

1070. L'article 5 alinéa 1 de la loi organique prévoit que « le Gouvernement transmet au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1er juin de la deuxième année qui suit, un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des

956. *Loi de finances pour 2020*, *op. cit.*

ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution ».

1071. Ce rapport est fondamental puisque l'alinéa 2 prévoit que « si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées à l'article LO 1114-3, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait ».

b. Le contenu du rapport

1072. Les rapports publiés sont élaborés sur le même modèle que le tout premier d'entre eux. Une introduction rappelle les dispositions de l'article 72-2 de la Constitution et insiste logiquement sur son alinéa 3 : « Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre ».

1073. Une première partie est consacrée au cadre organique. Sont ainsi définies et précisées les notions de « catégorie de collectivités territoriales », celle de « ressources propres » et ce qui doit être entendu par « l'ensemble des ressources ».

1074. Une seconde partie détermine les ratio de l'année de chaque catégorie de collectivités. Sont également mentionnés les ratios des années précédentes depuis ceux de 2003, qui constituent aussi les seuils organiques. Une analyse est proposée concernant l'évolution des ratios de l'année *n* par rapport à ceux de l'année *n-1*.

1075. Enfin, le rapport fait figurer neuf annexes. Deux d'entre elles doivent ici retenir l'attention. L'annexe 4 intitulée « Tableaux présentant le calcul du ratio d'autonomie financière par catégorie de collectivité territoriale au titre des années 2003 à l'année *n* ». L'annexe 5 porte quant à elle sur les comptes utilisées qui rentrent dans les calculs des ratios. Toutefois, pendant plusieurs années, ce rapport n'a pas été rédigé, ce qui rendait donc impossible le contrôle de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

B. Une absence de rapport rendant le contrôle impossible

1076. Dans le cadre de cette étude, il était important de consulter l'intégralité des rapports du Gouvernement au Parlement sur l'autonomie financière des collectivités territoriales. Il est apparu que la rédaction de ce rapport a été suspendue et il s'avère qu'il

est non communicable au grand public (1). Sans rapport, les contrôles institutionnels sont nécessairement inexistants (2).

1. Un rapport dont la rédaction a été suspendue et qui n'est pas communicable

1077. De manière très surprenante, le rapport n'a plus été rédigé à partir de 2015 en violation de la loi organique (a). Saisie, la CADA a rendu un avis défavorable à sa communication se déclarant en la matière incompétente (b).

a. Un rapport qui n'est plus rédigé en violation de la loi organique

1078. Plusieurs articles de doctrine mentionnent ce rapport annuel et comme cela a été vu, le Conseil constitutionnel y fait également référence. Sur le portail internet de l'État au service des collectivités territoriales [957], se trouve une page consacrée à ce document annuel. Jusqu'en 2020 il était possible de télécharger les exemplaires produits à partir de l'année 2005 (données de l'exercice 2003) jusqu'à celui de l'année 2015 (données de l'exercice 2013).

1079. Début 2020, il manquait donc trois rapports (et fin 2021 il en manque cinq). Plusieurs demandes ont été adressées au service web de la DGCL qui, malgré ses accusés de réception, n'a pas pu répondre favorablement aux sollicitations. Une demande officielle a donc été adressée au Premier ministre pour les obtenir. Sans réponse de sa part, la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a été saisie.

1080. Postérieurement à la décision de la CADA évoquée ci-dessous, des contacts ont été pris auprès de l'Assemblée nationale et du Sénat supposés destinataires de ces rapports. Une réponse est venue du secrétariat de la commission des finances de la chambre basse. La commission renvoyait au rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales. Certes, l'OFGL communique les ratios annuels, mais en aucun cas les modes de calculs obligatoires. Cette dernière observation a été adressée à la commission des finances en même temps que la question de savoir si elle était en possession de tels calculs. Le secrétariat a répondu : « Nous ne disposons pas d'autres informations ». Autrement dit, si les rapports recherchés n'étaient pas communiqués, cela laisse fortement présumer qu'ils n'étaient plus produits.

957. https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/autonomie-financiere-des-collectivites-locales

1081. Les différentes sollicitations, au gouvernement, à l'Assemblée nationale et au Sénat ont semblé émouvoir certaines parties prenantes. Les services de l'État se sont mis à de nouveau rédiger ce rapport. La version 2016 (données de l'exercice 2014) a même été mis en ligne au début du quatrième trimestre 2020. Les propriétés du fichier indiquaient qu'il avait été réalisé en 2020. En revanche, l'avis défavorable de la CADA a conduit à ce que les service de l'État le retirent. Les rapports suivants seront communiqués à quelques parlementaires. L'un d'entre eux, sensible à ce qu'ils puissent être examinés dans le cadre de cette présente recherche, a accepté de partager ces documents. Ils sont joints en annexe. Il faut toutefois remarquer que le dernier rapport communiqué à certains élus date de 2018 (données de l'exercice 2016). Les rapports 2019, 2020 et 2021 sont à ce jour semble-t-il inexistants.

1082. Dans cette quête des versions introuvables du rapport d'autonomie financière, des contacts ont également été pris avec l'OFGL qui pouvait être à l'origine du calcul de ce taux pour chaque catégorie de collectivité. Cette déduction était d'autant plus probable que les jaunes budgétaires l'indiquent comme source. Par exemple, dans le jaune annexé à la loi de finances pour 2021, l'encadré thématique dédié aux taux, sous le tableau présentant les chiffres, indique : « Source : OFGL, Les finances des collectivités locales en 2020 » [958]. En réalité, le calcul est réalisé par la DGCL. L'examen des propriétés du fichier du rapport de 2016 indiquent le nom de l'agent qui a généré le fichier [959]. Une simple recherche sur internet le situe à la DGCL.

b. Un avis défavorable de la CADA aux effets inattendus

1083. Dans le cadre de cette recherche, il a donc été nécessaire de saisir la CADA après le refus implicite de l'État de communiquer les rapports annuels manquants (dont il a été conclu qu'ils n'étaient finalement plus rédigés). La CADA se déclara incompétente (i). L'avis défavorable qu'elle rendit eu des effets inattendus (ii).

958. *Annexe à la loi de finances pour 2021. Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, Gouvernement, 2019, [En ligne], p. 127.
959.

i. Une CADA qui se déclare incompétente

1084. Dans un avis n°20202384 du 24 septembre 2020 [960], la CADA « relève, tout d'abord, qu'en vertu de l'article 5 de la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, codifié à l'article LO1114-4 du code général des collectivités territoriales, il est prévu que "Le Gouvernement transmet[te] au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1er juin de la deuxième année qui suit, un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution" ». La commission ajoute néanmoins :

> « qu'en application de l'article L300-1 du code des relations entre le public et l'administration, "Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par les dispositions des titres Ier, III et IV du présent livre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs", l'article L300-2 du même code précisant "(...) Les actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires sont régis par l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires". Aux termes de l'article L342-1 du même code, "La Commission d'accès aux documents administratifs émet des avis lorsqu'elle est saisie par une personne à qui est opposé un refus de communication ou un refus de publication d'un document administratif en application du titre Ier, un refus de consultation ou de communication des documents d'archives publiques, à l'exception (...) des actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires (...). »

1085. Ainsi, la CADA « déduit de ces dispositions qu'elle n'est pas compétente pour se prononcer sur le caractère communicable d'un document produit ou reçu par une assemblée parlementaire. Elle constate que le rapport en question, qui a été élaboré en vue de sa transmission au Parlement en application d'une disposition législative, présente ce caractère ». Cet avis revient à interdire l'accès, en tout cas par la voie de droit commun, à un document administratif devant permettre un contrôle qui n'est pourtant pas l'unique apanage du Parlement.

960. Avis joint en annexe.

ii. Les effets inattendus

1086. Si le rapport n'était plus établi à partir de 2015, le taux par catégorie était quant à lui calculé et communiqué par les services de l'État. Jusqu'en 2020 et d'ailleurs depuis 2005, ce taux apparaît dans deux documents. D'une part, dans le rapport annuel de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales. D'autre part dans le jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ».

1087. Le rapport annuel de l'OFGL comportait depuis de nombreuses années une annexe 13 dédiée à ce ratio d'autonomie financière, qui a donc été supprimée. Le jaune budgétaire consacré aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales qui faisaient également figurer ce taux a cessé de le mettre à jour. En effet, le jaune pour la loi de finances de 2022 a conservé son encadré dédié au ratio d'autonomie financière [961]. Néanmoins, il s'agit d'un copier-coller de l'année précédente. Autrement dit, le dernier ratio communiqué est celui de 2018 alors que le Parlement est supposé vérifier celui de 2019.

2. Des contrôles institutionnels inexistants

1088. Sans rapport, il est difficile d'imaginer un contrôle parlementaire de l'autonomie financière des collectivités territoriales (a). Il est également impossible pour le juge de procéder à un tel contrôle (b).

a. L'absence de contrôle parlementaire

1089. La révision constitutionnelle de 2003 et la loi organique de 2004 avaient tout d'abord vocation à protéger les collectivités territoriales contre les atteintes par le législateur à leur autonomie financière et par voie de conséquence à leur libre administration. C'est donc en premier lieu au Parlement de veiller au respect de ses obligations nouvellement érigées en la matière.

1090. Il est difficile d'être convaincu que les parlementaires aient exercé un quelconque contrôle du taux d'autonomie financière pour chaque catégorie de collectivités pendant toute la période durant laquelle le rapport n'était plus rédigé. Certes, le taux de chaque catégorie leur était bien communiqué avec les jaunes budgétaires portant sur les transferts financiers entre l'État et les collectivités territoriales. Pour autant, sans jamais avoir accès aux calculs, il est impossible pour eux d'exercer la moindre vérification du taux communiqué. Dans

961. *Annexe à la loi de finances pour 2022. Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, Gouvernement, 2021, [En ligne], p. 127.

la mesure où le taux communiqué ne cessait d'augmenter, année après année. Sans doute n'ont-ils pas estimé nécessaire de pousser au-delà les investigations. Peut-être aussi ont-ils fini par conclure que ce taux ne représentait pas la juste mesure de l'autonomie financière des collectivités territoriales et s'en sont alors désintéressés.

1091. Il est encore moins probable que les députés et sénateurs aient pu contrôler le taux d'autonomie financière de chaque collectivité territoriales. Non seulement le rapport n'était plus publié mais il ne mentionne pas ces informations [962]. Le contrôle du taux de chaque collectivité ne doit assurément pas les amener à le vérifier pour chacune d'elles. En revanche, il serait utile de dénombrer le nombre de collectivités qui ont un taux inférieur à celui de leur catégorie, en les regroupant par exemple par déciles. Une telle approche sera proposée ci-dessous.

1092. Aujourd'hui, seuls quelques parlementaires reçoivent spontanément les rapports annuels de nouveau rédigés. Il semble qu'ils sont en effet adressés aux membres des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. À supposer qu'ils exercent un contrôle du taux par catégorie, ils ne peuvent toujours pas le faire pour le taux individuel par collectivité. Les derniers rapports sont toujours rédigés sur le même modèle que le tout premier [963].

b. L'absence de contrôle du juge

1093. En principe, le Conseil constitutionnel doit également effectuer les contrôles mentionnés ci-dessus. Le premier, prévu à l'origine, consiste à vérifier que le taux actuel pour chaque catégorie de collectivités, n'est pas inférieur au seuil fixé par la loi organique. Si tel était le cas, alors il est permis de penser que le juge exerce son pouvoir de sanction. Le second contrôle, de création jurisprudentielle, devrait consister à examiner le taux d'autonomie financière individuelle des collectivités territoriales. Si le taux d'une ou plusieurs collectivités est très inférieur à celui de leur catégorie, alors le juge pourrait sanctionner une telle méconnaissance.

1094. Au moment de la réforme, de grands espoirs étaient placés dans le contrôle du juge. Lors de l'examen du projet de loi organique, il avait ainsi été espéré que le Conseil constitutionnel puisse « censurer immédiatement toute disposition qui réduirait

962. Ce rapport n'est ni communiqué ni communicable, voir les paragraphes 1076 à 1087 pages 341–344.
963. Les derniers rapports récupérés sont joints en annexe

manifestement la part des ressources propres »[964]. Il s'en tient en réalité, et ce fut également une hypothèse soulevée lors des débats de 2004, à « une lecture souple du dispositif ». Il se contente « d'une réserve interprétative soulignant que des mesures correctrices devront être prises »[965].

1095. Concernant le contrôle du respect, pour chaque catégorie de collectivités, du seuil fixé par la loi organique, il y a relativement peu d'enjeux. En effet, dans la mesure où le choix a été fait de retenir une conception très large des ressources propres, il n'y a aucun risque, cela a été dit, pour qu'un jour la part de ces ressources diminue au point de violer le seuil organique. En revanche, il en va différemment si le taux est regardé à l'échelle de la collectivité en comparaison avec le taux de sa catégorie. Il faut envisager, au sujet de ce contrôle du taux individuel, deux hypothèses. La première renvoie à un contrôle *a priori* (i) et la second à un contrôle *a posteriori* (ii) du juge constitutionnel.

i. L'hypothèse d'un contrôle *a priori* du taux d'autonomie individuel

1096. Il faut relever, en premier lieu, que le contrôle *a priori* porte sur un contentieux objectif, au sens de la classification proposée par Léon Duguit. Dans ce contentieux, le Conseil, « une fois saisi, doit purger la loi de tous vices potentiels en y procédant, au besoin, d'office indépendamment de l'argumentation développée par les saisines »[966]. Les saisines « ne délimitent ni l'objet ni la cause du litige qui est immuablement fixé à la totalité de la loi par rapport à la totalité de la Constitution »[967]. Il statue *ultra petita*, peu importe que les requérants aient ou non invoqué la violation de telle ou telle disposition constitutionnelle à l'appui de leur saisine, le juge est supposé vérifier que la loi n'est pas contraire à la Constitution.

1097. Ceci étant posé, il reste que le rapport d'autonomie financière n'est pas un texte constitutionnel. En revanche, il est le prolongement indissociable d'une disposition constitutionnelle au travers d'une exigence organique à laquelle cette disposition est rattachée. En

964. Daniel HOEFFEL, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de Loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (Première lecture)*, *op. cit.*, p. 56.

965. Michel MERCIER, *Avis présenté au nom de la commission des finances sur le projet de Loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (Première lecture)*, *op. cit.*

966. Anne-Charlène BEZZINA, *Les questions et les moyens soulevés d'office par le Conseil constitutionnel*, sous la dir. de Michel VERPEAUX, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, Dalloz, 2014, 807 p., p. 92.

967. *Ibid.*, p. 91.

effet, il importe de rappeler l'alinéa 3 de l'article 72-2 de la Constitution : « Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. *La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre* ». Les dispositions organiques visées sont contenues à l'article 5 de la loi organique du 29 juillet 2004, codifiées à l'article LO1114-4 du CGCT et en particulier son premier alinéa : « Le Gouvernement transmet au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1er juin de la deuxième année qui suit, un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution ».

1098. Sauf à vider de sa substance l'alinéa 3 de l'article 72-2 de la Constitution, le Conseil constitutionnel, dans le cadre d'un contrôle *a priori*, doit nécessairement consulter le rapport d'autonomie financière pour savoir si oui ou non, une loi, et plus particulièrement une loi de finances, viole cette disposition constitutionnelle.

1099. Si le Conseil constitutionnel avait cherché à obtenir ce rapport, il se serait aperçu d'une part qu'il n'était plus rédigé depuis 2015 et d'autre part que les taux d'autonomie individuels manquaient. Il aurait peut-être été amené à les réclamer. Dans ce cas, il aurait constaté que de très nombreuses collectivités territoriales ont un taux de ressources propres très inférieur au ratio d'autonomie de leur catégorie. Il y a, pour ces collectivités, en vertu d'une autonomie financière fondée sur la nature de leurs ressources, une violation évidente de leur libre administration [968].

ii. L'hypothèse d'un contrôle *a posteriori* du taux d'autonomie individuel

1100. Le Conseil constitutionnel est amené, au travers des QPC, à contrôler l'atteinte à la libre administration des collectivités territoriales et plus particulièrement dans sa dimension matérielle. Ce qui vient d'être dit au sujet du contrôle *a priori* s'applique assurément au contrôle *a posteriori*.

1101. En revanche, un point spécifique à la QPC mérite d'être relevé. En principe, dans ce contentieux subjectif, c'est d'abord au requérant d'apporter la preuve que le droit qu'il invoque a été méconnu. Une collectivité pourrait invoquer l'inconstitutionnalité d'une disposition légale qui ne corrige pas ou qui aggrave une atteinte à son autonomie financière. La preuve d'une telle atteinte pourrait être rapportée si la collectivité en question a un taux

968. Voir les paragraphes 1125 à 1137 pages 354–360.

d'autonomie financière très inférieur au seuil de sa catégorie. Mais comment les collectivités pourraient-elles parvenir à ramener cette preuve qui suppose d'avoir en sa possession les modes de calcul actualisé du taux d'autonomie financière présent dans un rapport qui n'est plus rédigé ? Maintenant que sa rédaction est relancée, le problème demeure le même pour ces collectivités puisqu'elles n'ont pas accès au dit rapport, la CADA ne le considérant pas comme un document administratif communicable au titre de la loi de 1978 [969].

1102. À supposer que le Conseil constitutionnel aille jusqu'à censurer des dispositions d'une loi de finances qui ne corrigeraient pas une violation de l'autonomie financière d'un certain nombre de collectivités, ces dernières pourraient toutefois ne pas tirer profit d'une telle décision. En effet, le mécanisme du ratio est piégeux. Il suffirait au législateur de diminuer les dotations des collectivités concernées pour automatiquement voir leur ratio s'approcher du seuil organique.

§ 2. Un taux de ressources propres très variable à l'intérieur d'une même catégorie de collectivités

1103. Pourquoi chercher à connaître le ratio d'autonomie financière par collectivité territoriale ? Il est vrai qu'après avoir démontré que la part des ressources propres dans les ressources totales ne préservait en rien la liberté d'agir des collectivités territoriales sur leurs dépenses, le calcul semble superfétatoire. Néanmoins, l'autonomie financière des collectivités territoriales représente leur « capacité de libre administration » [970]. Ainsi, une atteinte à l'autonomie financière telle qu'elle est aujourd'hui définie pourrait être invoquée pour faire sanctionner la violation du principe de libre administration qui en découle.

1104. Il a été dit que le rapport d'autonomie financière comporte les modes de calcul permettant le cas échéant de connaître le taux d'autonomie par collectivité territoriale. Il a par ailleurs été indiqué que les questions, notamment au Gouvernement et au Parlement, posées dans le cadre de cette étude, au sujet de l'absence de rapports entre 2016 et 2020, a amené les services de l'État à relancer leur rédaction jusqu'au rapport 2018 (les parlementaires ne semblent pas avoir été destinataires des rapports 2019, 2020 et 2021). Cependant, la décision de la CADA de ne pas les considérer comme communicables au titre de la loi

969. Ce rapport n'est ni communiqué ni communicable, voir 1076 à 1087 pages 341–344.

970. *Loi organique prise pour l'application du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, *op. cit.*

de 1978 [971] a conduit l'État à ne pas les mettre en ligne (et à retirer celui de 2016). L'avis de la CADA a même incité l'État à retirer la seule mention de ce taux d'autonomie financière dans le rapport annuel de l'OFGL dans lequel il figurait pourtant au moins depuis 2008 [972]. Le dernier taux (année 2019) n'a pas non plus été communiqué dans le dernier jaune budgétaire (joint à la loi de finances pour 2021 [973]) consacré aux transferts financiers entre l'État et les collectivités territoriales. Il a été précisé enfin qu'un parlementaire, sensible à l'examen de ces rapports, a accepté de partager ces derniers documents et ils sont donc joints en annexe.

1105. Les rapports 2017 (données de l'exercice 2015) et 2018 (données de l'exercice 2016) n'ont pu être récupérés que tardivement. En revanche, il a été possible de télécharger au début du dernier trimestre 2020 le rapport 2016 (données de l'exercice 2014) qui venait d'être mis en ligne après les questions posées mais qui fut finalement retiré après la décision de la CADA. C'est à partir de ce document que les analyses qui suivent sont basées. Il faut observer qu'il n'y a pas de modifications particulières des règles de calcul entre le rapport 2016 et le dernier rapport récupéré de 2018 [974].

1106. Le calcul du taux d'autonomie financière pour chacune des collectivités territoriales (A) révèle de grandes disparités entre elles (B).

A. Le calcul du taux d'autonomie financière pour chaque collectivité territoriale

1107. Pour réaliser le calcul de l'autonomie financière des collectivités territoriales, il a dans un premier temps été nécessaire de construire un logiciel capable de traiter les données très volumineuses des comptes locaux (1). Il conviendra d'apporter des précisions méthodologiques concernant le calcul du taux d'autonomie financière par collectivité territoriale (2).

971. *Loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*, *op. cit.*

972. *Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales. Les finances des collectivités locales en 2008*, 2013, [En ligne] (visité le 01/05/2021), p. 33.

973. *Annexe à la loi de finances pour 2022. Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 127.

974. Des modifications sont en revanche intervenues entre le rapport 2015 et le rapport 2016. Ainsi, dans le rapport 2016 (données de l'exercice 2014), il est mentionné le « versement pour sous-densité » avec le compte concerné (ici compte 10227, bloc communal) alors que celui-ci n'apparaît pas dans le rapport 2015.

1. Construction d'un logiciel capable d'exploiter des données très volumineuses

1108. Compte tenu du volume des données financières des collectivités et les calculs à effectuer, un outil bureautique n'était assurément pas suffisant. Ainsi, il a été nécessaire de construire un logiciel sur mesure (a). Ce logiciel est capable d'exploiter les très importantes quantités de données des comptes des collectivités (b).

a. La construction d'un logiciel sur mesure

1109. Dans le cadre de cette recherche, il est apparu que le monde universitaire ne disposait pas d'un outil puissant capable d'interroger, et de travailler avec les données financières des collectivités territoriales. Ce manque est peut-être, en matière de finances publiques, révélateur d'une approche insuffisamment technique. Il a été rappelé que pour Gaston Jèze, la science des finances devait immanquablement s'intéresser, au delà des principes, à la technique financière [975]. De nos jours, cette technique doit nécessairement s'appuyer sur des outils numériques performants. Parmi les risques que fait courir l'absence de tels outils au service de la recherche, mais également de l'enseignement universitaire, est celui de creuser davantage le déséquilibre entre l'expertise publique et l'expertise privée en la matière.

1110. Lorsque les acteurs publics ne trouvent pas au sein du secteur public les réponses aux questions légitimes qu'ils sont susceptibles de se poser, ils s'adressent logiquement au secteur privé. Le marché s'est par exemple emparé du conseil aux collectivités en matière de stratégie financière. La complexité des dispositifs et le peu de fonctionnaires suffisamment formés conduit à déléguer, au moins partiellement, les conseils hautement politiques à des entreprises privées.

1111. Dans un article publié en 2011 intitulé *La domination politique par les dispositifs financiers* [976], Rémy Le Saout et Sébastien Segas analysent le mécanisme de la dotation de solidarité communautaire (DSC). Comme cela sera évoqué en deuxième partie, le calcul des dotations aux collectivités territoriales et aux EPCI est fort complexe, la DSC en est un exemple topique. Cette complexité conduit à « restreindre le nombre d'acteurs

975. Gaston JÈZE, *Cours de finances publiques, Professé à la faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1935-1936. Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 26.

976. Rémy LE SAOUT et Sébastien SEGAS, « La domination politique par les dispositifs financiers. L'exemple de la dotation de solidarité communautaire (DSC) », *Politix* 2011, volume 93, n° 1, p. 141.

susceptibles [de la] maîtriser »[977]. L'étude montre que les élus sont très peu au fait des mécanismes des dotations alors pourtant qu'elles constituent des ressources précieuses pour leurs collectivités. Cependant, compte tenu de la sociologie très diverses de la représentation locale, indéniablement synonyme de vitalité démocratique, il n'est pas possible d'exiger des élus qu'ils maîtrisent l'ensemble des dispositifs financiers. Toutefois, ils doivent être conseillés. Dans l'idéal, en tout cas pour ce qui se rapporte aux finances publiques locales, ce conseil devrait être fourni en premier lieu par les services de la collectivité. Dans le cas des entités infra-étatiques de taille modeste, des contrats d'ingénierie avec des collectivités plus importantes (EPCI, départements, régions) peuvent répondre au besoin[978].

1112. Cette préoccupation partagée a amené l'Institut Léon Duguit (ILD) de l'Université de Bordeaux à élaborer un programme intitulé *Profil Dataviz* précisément destiné à approfondir les questions techniques des finances publiques locales. L'objectif est de doter la recherche ainsi que l'enseignement universitaire du savoir technique, complément du savoir théorique, permettant par exemple de former les élus et les fonctionnaires à l'appréhension globale des finances publiques locales. L'implication de Aude Rouyère, la directrice de l'ILD et l'investissement d'Alain Pariente, enseignant chercheur, ont ainsi permis que soit réalisé un logiciel qui parmi bien d'autres utilisations peut effectuer les calculs ici nécessaires.

b. Les données sous format numérique des comptes des collectivités

1113. La loi pour une République numérique, dite *loi Lemaire*, promulguée le 7 octobre 2016[979], vise notamment à favoriser la « circulation des données et du savoir » (Titre 1er). Ainsi, l'ouverture des données publiques est devenue une obligation pour les administrations, centrales ou locales. Les données financières des collectivités entraient dans le champ d'application de cette ouverture des données et c'est l'État qui prend en charge cette communication en publiant les données sur le portail Datagouv[980].

1114. Aussi, chaque année, sont versés sur ce portail les fichiers des comptes de l'ensemble des collectivités territoriales, ce qui représente de très grandes quantités de données. Dans ces fichiers, sont notamment indiqués l'année de l'exercice sur lequel porte

977. *Ibid.*
978. Les auteurs mentionnent que par exemple, « en Ille-et-Vilaine, les services du Conseil Général ont joué un rôle actif de conseil auprès des intercommunalités rurales en ce qui concerne l'établissement des critères de la DSC, *Ibid.*
979. Loi pour une République numérique, 7 oct. 2016, n° 2016-1321.
980. https://www.data.gouv.fr/fr/

les données financières, le numéro Siren de la collectivité, la nomenclature adoptée pour le vote (par nature ou par fonction) ainsi que tous les comptes du plan comptable en vigueur, avec un montant au débit ou au crédit.

1115. Avec le logiciel, il est devenu alors possible d'appliquer le mode de calcul du taux d'autonomie financière des collectivités territoriales retenu par l'État aux données fournies, et ainsi obtenir pour chacune d'elles son taux d'autonomie financière.

2. Précisions méthodologiques concernant le calcul du taux d'autonomie financière par collectivité territoriale

1116. Les services de l'État se contentent à ce jour de calculer le taux d'autonomie financière pour chaque catégorie de collectivités territoriales. Le rapport mentionne toutefois le mode de calcul retenu. Il a fallu se fonder sur le mode de calcul du rapport de 2016 (données de l'exercice 2014) (a) pour déterminer le ratio d'autonomie de chaque collectivité appartenant aux catégories étudiées. Il faudra ici limiter l'analyse aux communes et aux départements métropolitains (b).

a. Utilisation du mode de calcul du rapport de 2016

1117. En annexe du rapport du Gouvernement au Parlement relatif à l'autonomie financière, se trouvent à la fois le mode de calcul du taux pour chacune des catégories de collectivités territoriales ainsi que les masses budgétaires intermédiaires servant au calcul final.

1118. Le tableau proposant le mode de calcul regroupe d'une part l'ensemble des composantes des ressources propres et d'autre part les « autres ressources. Une subdivision de chacune de ces parties est proposée avec les ressources de fonctionnement d'un côté et celles liées à l'investissement de l'autre. Cette présentation est reproduite pour chacune des collectivités qui précise par ailleurs les instructions budgétaires et comptables concernées (M14, M71, etc.) [981].

1119. Pour parvenir au calcul du taux d'autonomie financière de chaque collectivité territoriale, il a donc fallu créer plusieurs matrices dans le logiciel. Il a été nécessaire de

981. Les instructions budgétaires et comptables sont portées par arrêté interministériel (DGFiP et DGCL). Elles regroupent « en un seul opus, l'ensemble des dispositions comptables (principes comptables ; commentaires des comptes ; schémas comptables et plans de comptes) et budgétaires applicables au secteur public local »Isabelle COLLIGNON et Philippe GAC, « Modernisation comptable dans le secteur public local : en route pour 2024 », *Gestion & Finances Publiques* 2020, volume 5, n° 5, p. 57.

charger l'intégralité des fichiers des collectivités territoriales. Ces données ont par la suite été traitées par l'outil informatique en fonction de la matrice appropriée. Cette opération a donc permis de générer le taux pour chaque collectivité des catégories étudiées.

b. Une analyse portant sur les communes et les départements métropolitains

1120. Compte tenu de l'ampleur des analyses, le choix a été fait de se concentrer sur les départements d'une part et les communes d'autre part. Les régions ne seront pas traitées, pas plus que les EPCI. Par ailleurs, ce sont les communes et départements métropolitains qui retiendront l'attention.

1121. Pour chacune de ces deux catégories de collectivités, et afin de permettre la vérification des résultats obtenus, il a été nécessaire de générer un fichier pour chaque partie des masses budgétaires en jeu. Par exemple, un fichier compile, pour chaque commune la somme des *Dotations et fonds divers* qui rentre dans le calcul des *Autres ressources* et qui correspond au crédit du compte 10 diminué des sommes des comptes 10223, 10224, 10251, 1027, et 106.

1122. Ces fichiers de vérification, qui représente au total plusieurs centaines de pages sont stockés sur le serveur du projet *Profil Dataviz* et librement accessibles [982].

1123. Il faut ajouter que le Conseil constitutionnel n'indique pas exactement dans ses décisions de 2014 et 2015 comment le législateur doit procéder pour déterminer s'il y a atteinte à l'autonomie financière individuelle des collectivités territoriales. Faut-il comparer le ratio de l'année examinée au seuil de la catégorie de 2003 ? Cette comparaison paraît peu pertinente en ce qu'elle revient à neutraliser l'individualisation de l'autonomie financière consacrée par le juge.

1124. La comparaison la plus pertinente serait d'établir d'une part le ratio pour chaque collectivité pour une année donnée et le comparer au ratio de sa catégorie établi pour la même année. Comme ce dernier ratio (d'ailleurs comme le seuil de 2003) est une moyenne, il y aura nécessairement des taux individuels au dessus de cette moyenne et des taux en dessous. Cela n'aurait pas de sens de considérer que tous les taux inférieurs à la moyenne révèlent une atteinte à l'autonomie financière des collectivités concernées. En revanche, il est utile d'examiner l'écart entre le taux moyen et le taux individuel. Dans l'hypothèse ou

982. https://profil-dataviz.fr/these-matthieu-rouveyre

celui-ci est important, l'atteinte à l'autonomie financière et donc à la libre administration pourrait être caractérisée.

B. Des disparités dorénavant chiffrées

1125. Comme mentionné, l'analyse ci-dessous s'intéresse à l'autonomie financière des départements d'une part et celles des communes d'autre part. Il faudra remarquer que le ratio d'autonomie financière des départements ne rend pas compte de leur liberté d'agir sur les dépenses (1). Pour plus de la moitié des communes, ce ratio est de plus de dix points inférieur à celui de la moyenne (2).

1. Un ratio d'autonomie financière des départements ne rendant pas compte de leur liberté d'agir sur les dépenses

1126. Le département est la seule collectivité pour laquelle d'importantes dépenses imposées font l'objet d'une comptabilisation précise. En plus de calculer le ratio d'autonomie de chaque département métropolitain, il est proposé un indice de dépenses imposées expliqué ci-dessous. Il faudra alors tirer deux enseignements de l'ensemble des chiffres produits. D'une part, il peut y avoir de grands écarts entre collectivités. Ainsi, il faut constater un écart supérieur à 30 points entre le département avec le meilleur ratio et celui avec le ratio le plus fiable (a). Le second point enseignement porte sur l'absence de corrélation entre ratio d'autonomie financière et la marge de manœuvre sur les dépenses (b).

a. Un écart supérieur à 30 points entre le département avec le meilleur ratio et celui avec le ratio le plus fiable

1127. Pour mieux appréhender les disparités territoriales, il est pertinent de comparer le taux individuel 2014 et le taux de la catégorie des départements pour cette même année. Sur les 93 départements étudiés, trente-neuf ont un taux supérieur et cinquante-quatre ont un taux inférieur à la moyenne de la catégorie, soit 68,83 %. Il faut observer que cinq départements ont un taux cinq points supérieur au taux de la catégorie tandis que dix-neuf départements ont un taux cinq points inférieur à celui-ci. L'écart qui sépare le département qui a le meilleur taux de celui dont le ratio est le plus faible est de 33,48 points.

Ratios d'autonomie financière par département
Calcul à partir des données 2014

Département	RAF	Rang		Département	RAF	Rang		Département	RAF	Rang
Ain	70.03	30		Gers	62.98	79		Meuse	61.08	85
Aisne	65.62	62		Gironde	74.53	8		Morbihan	63.81	75
Allier	65.81	60		Haut-Rhin	69.13	34		Moselle	65.55	64
Alpes-de-Haute-Provence	66.93	52		Haute-Garonne	78.94	3		Nièvre	62.40	83
Alpes-Maritimes	79.40	2		Haute-Loire	66.40	55		Nord	64.68	71
Ardèche	65.33	67		Haute-Marne	59.26	90		Oise	67.28	50
Ardennes	63.35	76		Haute-Saône	60.23	87		Orne	59.87	88
Ariège	62.75	82		Haute-Savoie	70.93	24		Pas-de-Calais	64.10	74
Aube	65.15	69		Haute-Vienne	64.48	72		Puy-de-Dôme	70.24	29
Aude	68.71	40		Hautes-Alpes	65.94	58		Pyrénées-Atlantiques	69.05	37
Aveyron	62.89	81		Hautes-Pyrénées	65.51	66		Pyrénées-Orientales	72.43	14
Bas-Rhin	70.60	26		Hauts-de-Seine	79.51	1		Rhône	72.62	13
Bouches-du-Rhône	71.66	19		Hérault	73.39	12		Saône-et-Loire	65.78	61
Calvados	69.21	33		Ille-et-Vilaine	68.97	39		Sarthe	67.83	45
Cantal	58.64	91		Indre	59.68	89		Savoie	74.23	9
Charente	69.12	35		Indre-et-Loire	67.51	47		Seine-et-Marne	74.93	5
Charente-Maritime	69.04	38		Isère	70.75	25		Seine-Maritime	74.56	7
Cher	65.59	63		Jura	66.35	56		Seine-Saint-Denis	72.41	15
Corrèze	65.27	68		Landes	66.77	54		Somme	68.03	44
Côte-d'Or	72.13	17		Loir-et-Cher	66.89	53		Tarn	69.23	32
Côtes-d'Armor	64.21	73		Loire	67.18	51		Tarn-et-Garonne	70.49	27
Creuse	52.84	92		Loire-Atlantique	71.31	21		Territoire de Belfort	67.45	49
Deux-Sèvres	62.95	80		Loiret	72.12	18		Val-d'Oise	73.40	11
Dordogne	60.66	86		Lot	63.34	77		Val-de-Marne	71.16	22
Doubs	71.41	20		Lot-et-Garonne	68.62	42		Var	74.66	6
Drôme	68.56	43		Lozère	46.02	93		Vaucluse	67.45	48
Essonne	74.05	10		Maine-et-Loire	67.56	46		Vendée	69.10	36
Eure	65.89	59		Manche	72.19	16		Vienne	69.85	31
Eure-et-Loir	66.20	57		Marne	71.09	23		Vosges	64.93	70
Finistère	61.80	84		Mayenne	63.29	78		Yonne	65.52	65
Gard	70.42	28		Meurthe-et-Moselle	68.64	41		Yvelines	76.95	4

RAF : Ratio d'autonomie financière par département
Mode de calcul du RAF : Rapport du Gouvernement au Parlement pris en application de l'article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 et relatif à l'autonomie financière. Rapport 2016 (données de l'exercice 2014) des collectivités territoriales
Données utilisées pour effectuer le calcul par départements : Balances comptables des départements 2014

1128. Une lecture rapide de ces résultats peut introduire un biais de confirmation. En effet, le département qui a le taux le plus élevé est les Hauts-de-Seine (79,51 %) tandis que la Lozère est le département qui a le taux le plus bas (46,02 %). Ces départements sont réputés, pour le premier d'être riche et pour le second d'être pauvre. Aussi, intuitivement, le ratio d'autonomie financière pourrait être considéré comme rendant compte assez justement

des marges de manœuvre dont disposent les collectivités territoriales. Or, comme cela a été démontré dans les chapitres précédents, il n'y a aucun lien entre le taux de ressources propres dans les ressources totales et la libre administration d'abord entendu comme une liberté d'agir sur ses dépenses. Il suffit d'ailleurs de constater que le département de la Seine-Saint-Denis a un bon taux d'autonomie financière bien qu'il manque à ce point de ressources qu'il a du renoncer à la gestion du RSA. En effet, le ratio d'autonomie financière de ce département est de 72,41 % soit 3,58 points au dessus de la moyenne. Ainsi, le département de la Seine-Saint-Denis a le quinzième meilleur ratio sur les quatre-vingt treize départements métropolitains étudiés.

b. Une absence de corrélation entre ratio d'autonomie financière et marge de manœuvre sur les dépenses

1129. Des auteurs ont bien identifié qu'avec une « évolution chaotique des ressources » [983] et un « accroissement continu des charges » [984], les finances des départements allaient être confrontées à une « impasse budgétaire » [985]. Pour faire écho aux développements précédents et montrer que ce n'est pas parce qu'une collectivité a un ratio élevé qu'elle a nécessairement des marges de manœuvre correspondantes, il faut s'intéresser à ses dépenses imposées. Il est ainsi ici proposé de créer un indicateur spécifique. Il faudra le nommer indicateur de dépenses imposées (IDI) [986]. Celui-ci se fonde sur une partie des dépenses que subissent les départements, en l'occurrence le versement de trois allocations : le RSA, l'APA et la PCH.

1130. Cet indicateur est nécessairement imparfait. Il ne s'appuie que sur les dépenses sociales alors qu'il existe de nombreuses autres dépenses imposées (collèges, routes, protection de l'enfance, etc.). Par ailleurs, ces dépenses sociales sont incomplètes (les dépenses de personnel, des agents chargés d'instruire ces allocations, ne sont pas prises en compte). Pour autant, comme cela a été dit, ce sont, de toutes les collectivités, les seules dépenses imposées qui sont précisément comptabilisées dans les comptes des départements. Par ailleurs, le montant global de ces allocations est significatif dans le budget de chaque département pour donner l'éclairage voulu.

983. Alain PARIENTE, « Les finances des départements à l'épreuve ? » *in Quel(s) avenir(s) pour les départements ?*, sous la dir. de Nelly FERREIRA et Laetitia JANICOT, LGDJ, 4 avr. 2017, p. 43, p. 44.
984. *Ibid.*, p. 46.
985. *Ibid.*, p. 44.
986. L'ensemble des données sont stockées sur le serveur du projet *Profil Dataviz* et librement accessibles : https://profil-dataviz.fr/these-matthieu-rouveyre

Indicateur de dépenses imposées par département
Calcul à partir des données 2014

Département	IDI	Rang		Département	IDI	Rang		Département	IDI	Rang
Ain	17.13	8		Gers	22.24	33		Meuse	20.61	22
Aisne	27.92	83		Gironde	28.62	85		Morbihan	23.94	53
Allier	27.28	82		Haut-Rhin	24.13	56		Moselle	26.69	77
Alpes-de-Haute-Provence	18.21	11		Haute-Garonne	24.66	62		Nièvre	22.71	37
Alpes-Maritimes	23.84	51		Haute-Loire	19.12	14		Nord	31.54	92
Ardèche	22.30	34		Haute-Marne	20.83	23		Oise	21.37	25
Ardennes	28.36	84		Haute-Saône	19.62	17		Orne	23.85	52
Ariège	26.58	74		Haute-Savoie	14.20	1		Pas-de-Calais	32.02	94
Aube	25.83	71		Haute-Vienne	27.10	80		Puy-de-Dôme	24.13	55
Aude	28.87	86		Hautes-Alpes	16.53	6		Pyrénées-Atlantiques	21.89	27
Aveyron	21.07	24		Hautes-Pyrénées	22.06	30		Pyrénées-Orientales	31.35	91
Bas-Rhin	25.57	69		Hauts-de-Seine	15.05	3		Rhône	24.94	66
Bouches-du-Rhône	29.39	88		Hérault	31.91	93		Saône-et-Loire	24.54	59
Calvados	23.12	41		Ille-et-Vilaine	22.22	32		Sarthe	22.40	35
Cantal	17.61	9		Indre	23.72	49		Savoie	15.65	5
Charente	26.20	72		Indre-et-Loire	24.06	54		Seine-et-Marne	20.33	19
Charente-Maritime	23.49	45		Isère	20.60	21		Seine-Maritime	25.46	67
Cher	27.11	81		Jura	14.83	2		Seine-Saint-Denis	29.81	90
Corrèze	19.19	15		Landes	22.13	31		Somme	26.67	76
Côte-d'Or	19.27	16		Loir-et-Cher	24.57	60		Tarn	25.76	70
Côtes-d'Armor	23.63	47		Loire	24.58	61		Tarn-et-Garonne	24.22	58
Creuse	21.94	28		Loire-Atlantique	22.77	38		Territoire de Belfort	26.44	73
Deux-Sèvres	23.75	50		Loiret	23.59	46		Val-d'Oise	25.49	68
Dordogne	22.71	36		Lot	24.83	64		Val-de-Marne	22.00	29
Doubs	24.13	57		Lot-et-Garonne	26.65	75		Var	27.02	79
Drôme	21.72	26		Lozère	15.52	4		Vaucluse	23.40	44
Essonne	18.51	12		Maine-et-Loire	24.92	65		Vendée	17.69	10
Eure	22.86	40		Manche	20.46	20		Vienne	23.69	48
Eure-et-Loir	18.87	13		Marne	26.85	78		Vosges	23.18	42
Finistère	24.67	63		Mayenne	16.64	7		Yonne	22.85	39
Gard	29.32	87		Meurthe-et-Moselle	29.55	89		Yvelines	19.64	18

IDI : Indicateur de dépenses imposées : (Allocations RSA + APA + PCH) / (Ressources propres + Autres ressources)
Données utilisées pour effectuer le calcul par départements : Balances comptables des départements 2014

1131. Cet indicateur montre ainsi que la Seine-Saint-Denis se situe parmi les départements ayant un taux de dépenses imposées parmi les plus élevés (90ème place sur 93). Le département de la Gironde, qui a un bon ratio d'autonomie financière (74,53 % soit le huitième meilleur ratio) a également un taux de dépenses imposées très important (85ème place sur 93). Ces deux départements se sont pourtant vu notifier des reprises dans le cadre

des contrats de Cahors [987]. Ces chiffres accréditent l'idée que les calculs de l'État pour effectuer cette reprise tiennent insuffisamment compte des dépenses qu'il impose lui-même aux collectivités concernées.

2. Un ratio d'autonomie financière plus de dix points inférieur à celui de la moyenne pour plus de la moitié des communes

1132. Il convient de rappeler qu'il n'est pas possible de déconsolider les données des EPCI (a). L'analyse du taux d'autonomie financière de chaque commune étudiée montre qu'un grand nombre d'entre elle ont un ratio très en dessous du taux moyen (b).

a. L'impossible déconsolidation des données des EPCI

1133. Il importe de rappeler que les données des communes et celles des EPCI [988] ont été consolidées. La loi organique a prévu un regroupement de ces entités au sein d'une même catégorie. Néanmoins, ce regroupement rend le calcul de l'autonomie financière des communes insatisfaisant. En effet, il manque la clé de répartition permettant de connaître les ressources (propres d'un côté et autres ressources de l'autre) de l'EPCI à affecter à chaque commune membres pour calculer le juste ratio de cette dernière. Il se trouve que le législateur organique n'avait pas prévu cette option puisqu'il a raisonné en termes de catégorie. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel n'a pas songé à la question de cette ventilation lorsqu'il a découvert un droit propre à chaque collectivité de bénéficier de l'autonomie financière. Enfin, la comptabilité actuelle des EPCI et des communes ne permet pas une telle déconsolidation.

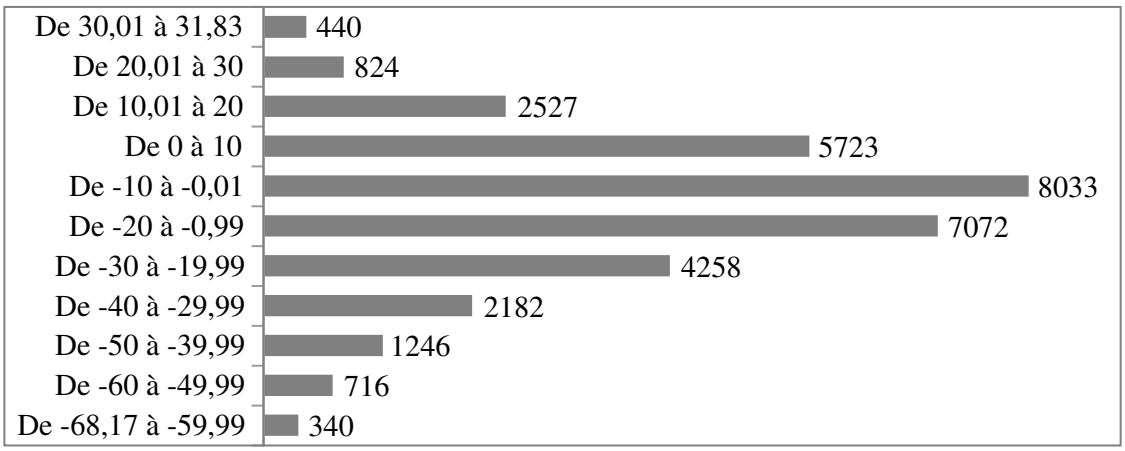
1134. Les communes étudiées sont celles qui se trouvent sur les 93 départements examinés ci-dessus. Il importe de rappeler que le fichier qui constitue la base de l'analyse est celui fourni par les services de l'État sur le site Data.gouv.fr. À partir de ce fichier, l'analyse ci-dessous porte donc sur 33.361 communes.

987. Voir les paragraphes 845 à 847 page 274.

988. Dans le rapport annuel, les services de l'État préfèrent recourir à la notion de GFP, groupement à fiscalité propre.

Ratio d'autonomie financière des communes métropolitaines*
Points d'écart par rapport à la moyenne (68,17)

Données 2014 (dernier mode de calcul communiqué par l'État)



***Hors Paris**

b. Le taux d'autonomie financière de nombreuses communes en dessous du taux moyen

1135. Le rapport 2015 (données de l'exercice 2014) révèle que le taux d'autonomie financière pour la catégorie bloc communal est de 66,4 %. Il faut remarquer que ce taux, bien que comprenant les ressources des EPCI n'est pas très éloigné du taux moyen calculé à partir des données des seules communes étudiées qui s'élève quant à lui à 68,17 %. C'est ce dernier chiffre qui fondera les comparaisons.

1136. Sur les 33.361 communes étudiées, 23.847 d'entre elles ont un ratio d'autonomie financière inférieur au taux moyen. Cela signifie donc que 71,48 % des communes ont un taux inférieur à la moyenne. 15.814, communes soit 47,40 %, ont un taux dix points inférieurs à la moyenne. 8.742 communes, soit 26,20 %, ont un taux de vingt points inférieurs à la moyenne.

1137. Il est difficile de savoir à partir de quel écart, entre le taux d'autonomie financière de la collectivité et celui de la moyenne de sa catégorie, le Conseil constitutionnel déciderait qu'il y a atteinte à la libre administration des collectivités territoriales. Il paraît toutefois difficilement justifiable qu'une collectivité ait un taux d'autonomie financière plus de dix ou quinze point inférieur à la moyenne. En tout état de cause, il a été démontré que le système d'autonomie financière des collectivités territoriales proposé par la révision constitutionnelle

de 2003 et complété par la loi organique de 2004 a largement manqué son objectif. Dès lors, il est nécessaire de réfléchir à une nouvelle manière d'envisager l'autonomie financière des collectivités territoriales. Il est donc proposé de la fonder dorénavant non plus sur la nature de leurs ressources mais sur celle de leurs dépenses.

Deuxième partie

Les perspectives d'une autonomie financière des collectivités territoriales fondée sur la nature de leurs dépenses

1138. La définition de l'autonomie financière relève nécessairement d'une démarche déductive, peu importe d'ailleurs le contenu qu'on pourrait lui donner. Elle est difficilement appréhendable autrement. Par exemple, Pierre Lalumière relevait que « [l'autonomie financière] s'est toujours déterminée négativement ; elle n'est ni la reconnaissance d'une indépendance financière sans aucun contrôle, ni l'assimilation pure et simple au régime financier des administrations de l'État » [989].

1139. La proposition ici formulée, de concevoir l'autonomie financière des collectivités territoriales non plus sous l'angle de leurs ressources, mais sous celui de leurs dépenses, doit également procéder d'une déduction. Le siège de la libre administration des collectivités territoriales se trouve dans les décisions choisies par elles, par opposition à celles que l'État leur impose. L'autonomie financière correspond donc au volume des ressources à la libre disposition des collectivités territoriales, une fois le financement des dépenses imposées assuré. Ainsi, l'autonomie financière est nécessairement soumises à des limites supérieures (Titre I).

1140. La consistance de l'autonomie financière s'apprécie au regard de volume des ressources qui sont mobilisables par les collectivités territoriales pour financer leurs dépenses propres. Ce volume doit faire l'objet d'une certaine protection. Il convient de rappeler les propos de Georges Vedel : « en mettant à la charge des collectivités des dépenses obligatoires, le législateur ne peut entraver leur libre administration. Peut-on suggérer que l'on retrouve ici l'idée de "seuil" quantitatif déjà rencontré : l'excès de dépenses obligatoires peut asphyxier financièrement la collectivité et lui enlever les moyens de s'administrer et de pourvoir aux services publics qu'elle juge pourtant nécessaires » [990]. La protection de ce seuil, qu'il sera ici proposé de déterminer, correspond aux limites inférieures de l'autonomie financière des collectivités territoriales (Titre II).

989. Pierre LALUMIÈRE, *Les finances publiques*, Armand Colin, 1970, 477 p., p. 137.
990. Georges VEDEL, « II. Le "droit au logement" et le principe de libre administration des collectivités locales », *op. cit.*

Titre I

Une autonomie financière qui se déduit : les limites supérieures

1141. Le siège de la libre administration des collectivités territoriales se trouve dans les décisions (et plus particulièrement celles portant sur les dépenses) choisies par elles, par opposition à celles que l'État leur impose. Parmi les nombreux classements qui peuvent s'appliquer aux dépenses, il faut donc ajouter celui qui distingue d'un côté des dépenses imposées (à ne pas confondre avec les dépenses obligatoires [991]) et de l'autre les dépenses propres. L'autonomie financière correspond donc au volume des ressources à la libre disposition des collectivités territoriales, une fois assuré le financement des dépenses imposées. Cette définition rend compte d'une double dimension de l'autonomie financière. Une dimension juridique d'une part, elle s'exprime dans la notion de liberté d'user des ressources propres. Une dimension matérielle d'autre part, elle renvoie à la notion de volume de ces ressources propres.

1142. Il est alors nécessaire d'envisager la dimension juridique des limites supérieures de cette nouvelle autonomie financière (Chapitre 1) ainsi que leur dimension matérielle (Chapitre 2).

991. Voir les paragraphes 216 à 234 pages 78–83.

Chapitre 1

La dimension juridique des limites supérieures de cette nouvelle autonomie financière

1143. Une autonomie qui se fonderait désormais non plus sur la nature des ressources des collectivités mais sur celle de leurs dépenses ne viendrait toutefois pas bouleverser les limites juridiques supérieures existantes qu'il faudra respecter (Section 1). En revanche, il faut assurément envisager un renforcement du contrôle de ces limites (Section 2).

Section I Le respect nécessaire des limites existantes

1144. Pour redonner aux collectivités territoriales un pouvoir sur leurs dépenses, plusieurs solutions sont envisageables. Toutefois, il a été dit que la proposition ici formulée devait le moins bouleverser l'édifice juridique existant, l'enjeu étant de vérifier dans quelle mesure l'intuition de Georges Vedel peut trouver une déclinaison concrète et réaliste. La proposition devra donc respecter les grands principes budgétaires en vigueur (§1) et ne donnera pas de nouveaux pouvoirs aux collectivités territoriales sur leurs recettes ou sur leurs dépenses (§2).

§ 1. Le respect des grands principes budgétaires en vigueur

1145. Les collectivités territoriales sont soumises à cinq grands principes budgétaires. Les principes de l'annualité, de l'équilibre, de l'unité, de l'universalité et enfin de spécialité. La renonciation à deux principes pourrait permettre aux collectivités, ou en tout cas à certaines d'entre elles, de retrouver des marges de manœuvre en matière de dépenses propres.

1146. En effet, si le principe de l'équilibre ou encore celui de l'universalité budgétaire venaient à être neutralisés, alors les entités infra-étatiques pourraient engager des dépenses propres quand aujourd'hui ces deux principes peuvent venir les en empêcher. Néanmoins, l'abandon ou la dérogation à ces deux principes budgétaires n'est pas souhaitable. Il est important que la proposition ici soutenue d'une autonomie financière fondée sur la nature des dépenses des collectivités territoriales respecte à la fois le principe d'équilibre budgétaire (A) et celui de l'universalité budgétaire (B).

A. Le nécessaire respect de l'équilibre budgétaire

1147. Le principe d'équilibre budgétaire a surtout vocation à ce que l'exécution du budget n'aboutisse pas à un déficit budgétaire. L'interdiction de celui-ci (1) doit demeurer incontournable (2).

1. L'interdiction actuelle de déficit budgétaire

1148. Si l'interdiction de déficit budgétaire ne s'impose pas à l'État (a), elle doit être strictement respectée par les collectivités territoriales (b).

a. Une interdiction qui ne s'impose pas à l'État

1149. Le déficit budgétaire est souvent présenté comme la situation dans laquelle les recettes de l'État (hors recettes d'emprunt) sont inférieures à ses dépenses (hors remboursements d'emprunt) au cours d'une année. C'est donc un solde négatif. Le déficit budgétaire de l'État se distingue du déficit public, ce dernier, en plus du déficit budgétaire, englobe le solde des autres administrations publiques. Selon la loi de finances pour 2022, le déficit à financer est de 153,8 Md€.

1150. Il convient de signaler, sans toutefois aller plus loin, que certains économistes, partageant l'approche de John Maynard Keynes, considèrent que le déficit budgétaire peut stimuler la croissance. Les libéraux déplorent quant à eux les effets néfastes de l'accroissement de la dette publique sur l'économie.

1151. Si les déficits ne sont pas interdits à l'État, il faut toutefois relever que plusieurs réformes d'importance font de l'équilibre budgétaire un objectif vers lequel il doit tendre. Ainsi, la LOLF [992], dans son article 1, prévoit que « les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent ». La révision constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e^ République du 23 juillet 2008 [993] ajoute notamment à l'article 34 de la Constitution l'obligation pour le législateur d'adopter des lois de programmation qui définissent les orientations pluriannuelles des finances publiques et qui s'inscrivent « dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Il n'est pas certain que pour l'État, l'équilibre budgétaire puisse être autre chose qu'un objectif. La question a pu être posée de savoir s'il ne fallait pas, pour l'État, substituer un principe d'efficacité budgétaire au principe d'équilibre budgétaire « insaisissable » [994].

b. Une interdiction stricte pour les collectivités territoriales

1152. Pour les collectivités, cet équilibre budgétaire est une obligation. La délibération qui approuve un budget local déséquilibré est illégale au regard de l'article L1612-4, aussi nommé « règle d'or ». Cette infraction constitue un cas d'ouverture de contrôle budgétaire (L1612-5 et L1612-6 du CGCT). Il ne suffit pas que l'équilibre soit apparent, il faut encore qu'il soit réel, ce qui signifie plus particulièrement que les données qui le fondent soient sincères. Il faut préciser que l'équilibre se vérifie pour chacune des sections du budget : investissement et fonctionnement.

1153. Il faut ajouter que l'équilibre budgétaire signifie également que le remboursement en capital de l'annuité de la dette doit être couvert par des ressources propres (augmentées le cas échéant de la somme prélevée sur les recettes de fonctionnement au profit de la section

992. *Loi organique relative aux lois de finances*, *op. cit.*
993. Loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e^ République, 23 juill. 2008, n° 2008-724.
994. Alain PARIENTE, « L'équilibre budgétaire : un principe juridique insaisissable ? », *RFFP* 2010, n° 112, p. 163.

d'investissement). Cette obligation est également parfois appelée « règle du petit équilibre ». Il ne faut pas confondre la notion de ressources propres de l'article L1612-4 du CGCT et les ressources propres qui rentrent dans le calcul du ratio d'autonomie financière. Les premières ne font pas l'objet d'une définition légale, il s'agit pour l'essentiel des recettes qui ne sont pas des recettes d'emprunt. Cette catégorie de ressources propres comporte donc les dotations de fonctionnement attribuées par l'État (puisque celles-ci peuvent participer à l'excédent de la section de fonctionnement qui rentre dans la catégorie des ressources prises en compte pour déterminer si oui ou non il y a le petit équilibre budgétaire). Pour rappel, dans le cas de l'autonomie financière des collectivités territoriales, les dotations aux collectivités territoriales (de fonctionnement ou d'investissement) sont en revanche des ressources non propres.

1154. Cette disposition a vocation à interdire à la collectivité de rembourser un emprunt par un autre emprunt. L'article L1612-4 CGCT interdit par ailleurs, dans la mesure où les recettes d'emprunt sont des recettes d'investissement, le financement des dépenses de fonctionnement par de telles recettes.

1155. Il faut relever qu'une collectivité peut voter son budget en suréquilibre (L1612-7 CGCT), c'est-à-dire avec des recettes prévisionnelles supérieures à ses dépenses prévisionnelles. Cela reste toutefois exceptionnel. D'une part, il pourrait y avoir entorse au principe de nécessité de l'impôt. D'autre part, une telle mesure devra être justifiée auprès des contribuables qui pourraient bien en conclure que les prélèvements fiscaux ont été plus importants que ce qui était nécessaire.

1156. Ce principe d'équilibre budgétaire auquel les collectivités sont soumises ne s'apprécie donc pas seulement au stade la prévision, mais également à celui de l'exécution. Cela n'aurait pas beaucoup de sens d'imposer le vote d'un compte administratif en équilibre ; en revanche, celui-ci ne peut pas être en déficit. Autrement dit, il doit être égal à zéro (ce qui est improbable) ou présenter un excédent. En cas de déficit du compte administratif, et si celui-ci dépasse les seuils de tolérance, il s'agit là d'un autre cas d'ouverture de contrôle budgétaire.

2. Une interdiction demeurant incontournable

1157. L'interdiction de déficit pour les entités infra-étatiques est devenue une norme au sein de l'Union européenne (a). Les risques d'une renonciation à cette interdiction (b) paraissent trop importants pour qu'ils soient courus.

a. Une interdiction devenue la norme au sein de l'Union européenne

1158. Dans la plupart des pays de l'UE, les collectivités sont soumises au principe d'équilibre budgétaire. En Allemagne, la possibilité du déficit budgétaire existait pour la Fédération et pour les Länder. Ainsi, en vertu de l'ancien article 115 § 4 de la Loi fondamentale allemande, en cas de perturbation de l'équilibre économique global, il était possible de déroger à la règle selon laquelle le montant des recettes d'emprunt ne pouvait dépasser le montant des dépenses d'investissement.

1159. Toutefois, cette souplesse a donné lieu à une augmentation importante de la dette de la Fédération et de celle des Länder. Aussi, une révision constitutionnelle du 29 juillet 2009 a introduit la règle, pleinement applicable à partir de 2020, intitulée « Schuldenbremse », c'est-à-dire « frein à l'endettement ». Le nouvel article 115 de la Loi fondamentale, intitulé « Recours à l'emprunt », dispose notamment que « recettes et dépenses doivent être équilibrées sans recettes provenant d'emprunts ». Un déficit de 0,35 % du PIB est toléré pour la Fédération, mais pas pour les Länder. Il est toutefois prévu qu' « en cas de catastrophe naturelle ou de situation d'urgence exceptionnelle qui échappent au contrôle de l'État et compromettent considérablement les finances publiques, ces limites supérieures de l'emprunt peuvent être dépassées sur décision de la majorité des membres du Bundestag » (article 115 de la Loi fondamentale).

b. Les risques d'une renonciation à cette interdiction

1160. Une solution pour permettre aux collectivités territoriales d'effectuer leurs dépenses propres en dépit de la raréfaction de leurs ressources serait de renoncer au principe de l'équilibre budgétaire et donc de les autoriser par exemple à financer le remboursement de leurs emprunts actuels par de nouveaux emprunts, ce qui revient à présenter des comptes annuels en déficit au regard des règles actuellement posées.

1161. Il n'est pas difficile d'imaginer les conséquences qu'une telle renonciation à la règle de l'équilibre budgétaire auraient sur les finances publiques locales. Il suffit de constater l'augmentation inexorable de la dette de l'État pour mesurer ce que deviendrait alors le déficit public. Comme cela a été précédemment indiqué, certains économistes estiment que ce déficit peut, sous certaines conditions, stimuler la croissance. Pour autant, le recours à une telle mesure ne peut relever que d'une politique économique étatique cohérente et non appartenir à chacune des milliers de collectivités territoriales françaises.

1162. La proposition d'une nouvelle autonomie financière pour les collectivités territoriales ne peut donc pas déroger à l'interdiction qui leur est faite de présenter des comptes en déficit. L'emprunt ne peut pas non plus servir à financer des dépenses de fonctionnement.

B. Le respect de l'universalité budgétaire

1163. Le second moyen qui pourrait protéger les marges de manœuvre des collectivités territoriales sur leurs dépenses serait de dédier leurs ressources propres à leurs dépenses propres. Il pourrait ainsi être tentant de rompre avec la règle de non-affectation (1). Compte tenu des effets prévisibles, il est préconisé de ne pas succomber à cette tentation (2).

1. La tentation de rompre avec la règle de non-affectation

1164. Une solution pour préserver la libre administration des collectivités territoriales serait d'envisager la réservation des ressources propres aux dépenses propres (a). Cette hypothèse serait alors une exception à la règle de non-affectation qui s'ajouterait à celles existantes (b).

a. L'hypothèse d'une réservation des ressources propres aux dépenses propres

1165. La règle de non-affectation s'oppose à ce que les collectivités territoriales puissent sanctuariser leurs ressources propres au profit de leurs dépenses propres. Finalement, ne serait-il pas plus simple de rompre avec cette règle qui découle du principe d'universalité budgétaire ?

1166. Ainsi, et pour schématiser, les ressources propres seraient dédiées aux dépenses propres et les dotations seraient quant à elles uniquement affectées aux dépenses imposées. Une telle affectation mettrait alors fin à l'utilisation indirecte par l'État des ressources propres des collectivités territoriales. Elle constituerait par ailleurs une mesure efficace de leur autonomie financière. Cette affectation obligerait l'État à une compensation intégrale des dépenses imposées. En effet, si les dotations n'étaient pas suffisantes, les collectivités seraient alors autorisées à ne pas engager les dépenses que la loi leur impose pourtant.

b. Une exception qui s'ajouterait à celles existantes

1167. Comme cela a été vu en première partie de cette étude, il existe déjà plusieurs exceptions à la règle de non-affectation. Elles sont même relativement nombreuses. Par exemple les recettes d'emprunt sont forcément affectées aux dépenses d'investissement. Certaines subventions ou encore certains fonds de concours doivent également être employés à financer des dépenses spécifiques. Des recettes fiscales, comme le produit de la taxe de tourisme ou de la taxe d'aménagement, sont également dédiées à des dépenses particulières.

1168. Pour autant, autoriser la réservation des ressources propres aux dépenses propres est une tentation à laquelle il ne faudra pas succomber.

2. Une tentation à laquelle il ne faudra pas succomber

1169. Il faut rappeler qu'en France, avant la Révolution, l'affectation était la règle. Toutefois, elle est apparue comme permettant les mauvaises pratiques et la mauvaise gestion des deniers publics. Si les temps ont changé et qu'il n'est pas possible de comparer l'époque actuelle avec celle des fermiers généraux, il reste que renoncer au principe d'universalité budgétaire présenterait des problèmes importants.

1170. Il est possible d'évoquer deux séries de difficultés qu'engendrerait la renonciation à la règle de non-affectation. D'une part, elle pourrait complexifier le recours du créancier impayé contre la collectivité territoriale, ses droits seraient alors mis en péril (a). D'autre part, elle indexerait la libre administration sur la richesse d'une collectivité (b).

a. Les droits du créancier de la collectivité potentiellement en péril

1171. L'affectation, cela mérite d'être rappelé, était un système « qui offrait à la fraude des facilités toutes particulières » [995]. Chaque « fonds » ou nature de recette était spécialement affecté à l'acquittement d'une catégorie de dépenses, sans pouvoir être employé à une autre destination et lorsqu'un fonds était vide, le créancier concerné se retrouvait lésé.

1172. Que se passerait-il si une dépense imposée n'était pas honorée, faute de ressources suffisantes dans le fonds dédié au paiement de ce type de dépenses ? Si le fonds constitué de ressources propres est quant à lui abondé, ne doit-il pas servir à satisfaire

995. Voir les développements sur la règle de non-affectation des ressources aux dépenses : notamment les paragraphes 557 à 599 pages 182–196.

le créancier ? L'hypothèse d'une affectation des ressources propres aux dépenses propres devrait en toute logique faire échec à l'inscription et au mandatement d'office. Le créancier doit pourtant rester étranger à la question de savoir si la dépense est propre ou imposée. Le pouvoir du préfet, qu'il tient des articles L1612-5 du CGCT et suivants demeure essentiel et c'est une des raisons pour lesquelles il n'est pas souhaitable de renoncer à la règle de non-affectation.

b. Une libre administration qui serait indexée sur la richesse de la collectivité

1173. La collectivité qui n'a pas ou peu de ressources propres pourrait ne pas avoir la possibilité d'effectuer des dépenses propres. Elle serait en effet condamnée à effectuer des dépenses imposées avec les dotations reçues. Dans ce cas, elle n'aurait aucune libre administration ou bien une libre administration résiduelle. Or, le principe de libre administration est reconnu à chaque collectivité et pas seulement aux plus riches d'entre elles. Indexer une liberté qui a été qualifiée de liberté fondamentale, sur le niveau de richesse du sujet de droit, ne manquerait pas de violer une certaines conception de l'égalité républicaine.

1174. Par ailleurs, l'instauration d'une règle d'affection devrait en toute logique s'opposer à ce que l'État puisse ponctionner une partie des ressources propres des collectivités qui en ont beaucoup au profit de celles qui en ont peu. Or, cette péréquation horizontale bénéficie aujourd'hui à de nombreuses collectivités dont les dotations relevant de la péréquation verticale s'avèrent insuffisantes pour assurer leur fonctionnement. Pour l'ensemble de ces raisons, il ne faudra pas rompre avec le principe d'universalité budgétaire.

§ 2. L'absence de nouveaux pouvoirs sur les recettes et les dépenses

1175. Pour redonner du pouvoir aux collectivités territoriales, il pourrait être fait droit à la revendication persistante des élus, soutenue par une partie majoritaire de la doctrine d'obtenir plus de pouvoir fiscal, voire une réelle autonomie fiscale. Pour les raisons déjà évoquées qu'il faudra ici rappeler et compléter, la reconnaissance d'une telle autonomie fiscale locale n'est pas défendable (A).

1176. Les collectivités territoriales ont pu considérer que la suppression de la clause de compétence générale les privait de marge de manœuvre pour engager des dépenses.

En réalité, il a été démontré que ce n'était pas le cas. Pour autant, la question peut se poser de savoir si un pouvoir normatif autonome, leur permettant d'engager des dépenses qui dépassent le cadre des compétences attribuées, est possible. Il sera répondu par la négative (B).

A. L'indéfendable reconnaissance d'une autonomie fiscale locale

1177. Il convient de rappeler la distinction entre pouvoir d'agir et liberté d'agir. Avec des ressources propres supplémentaires et sans baisse de dotations de l'État, les collectivités territoriales verront leur pouvoir d'agir augmenter. Si les dotations baissent, de nouveaux leviers fiscaux pourraient permettre, à condition toutefois que les impôts soient productifs, de préserver ce pouvoir d'agir (1). Toutefois, l'autonomie fiscale alors reconnue n'assurera aucunement aux collectivités territoriales une plus grande liberté d'agir (2).

1. De nouveaux leviers fiscaux pouvant préserver le pouvoir d'agir des collectivités territoriales

1178. Il faut à ce stade rappeler qu'il existe une importante distinction entre pouvoir fiscal et autonomie fiscale (a). Une autonomie fiscale qui pourrait préserver le pouvoir d'agir des collectivités territoriales (b).

a. L'importante distinction entre pouvoir fiscal et autonomie fiscale

1179. Aujourd'hui, certaines collectivités territoriales bénéficient de pouvoirs fiscaux. Il est possible de parler de pouvoir fiscal à partir du moment où la collectivité peut agir sur les taux ou les bases des impositions dont elle perçoit une partie du produit. Il a été dit que ce pouvoir était de plus en plus faible. Il a été précisé qu'il n'existe pas de protection constitutionnelle du pouvoir fiscal des collectivités territoriales.

1180. Il importe de rappeler en effet que l'article 72-2 alinéa 2 dispose que les collectivités territoriales « peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine ». Elles *peuvent* et non elles *doivent*. Le Conseil constitutionnel, malgré certaines formulations ambiguës [996], a toujours affirmé que les collectivités territoriales ne pouvaient pas bénéficier d'une autonomie fiscale.

996. C'est notamment le cas quand il fait le lien entre ressources fiscales et libre administration. Voir à partir du verset 384 page 126.

1181. Reconnaître une autonomie fiscale aux collectivités territoriales consisterait alors à protéger constitutionnellement leur pouvoir fiscal contre sa diminution par le législateur. Cette nouvelle protection nécessiterait une modification de l'article 34 de la Constitution qui accorde à la loi le pouvoir primaire de fixer les règles concernant « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ».

b. Une autonomie fiscale qui pourrait préserver le pouvoir d'agir des collectivités territoriales

1182. Il a été rappelé qu'une partie majoritaire de la doctrine soutenait l'accroissement du pouvoir fiscal des collectivités territoriales. Pour les auteurs, elle serait un gage de responsabilisation des élus locaux [997]. Il est même prétendu que sans pouvoir fiscal les élus locaux sont des gestionnaires avant d'être des décideurs [998]. Avec un pouvoir fiscal plus grand, protégé par le Constitution, et qui s'apparenterait donc à une autonomie fiscale, il serait alors possible d'obtenir des recettes supplémentaires pour financer les dépenses que la collectivité entend engager.

1183. Effectivement, si la collectivité bénéficie de davantage de ressources propres, et à condition que les dotations de l'État soient préservées, elle pourra augmenter son pouvoir d'agir. Par ailleurs, avec un plus grand pouvoir sur ses ressources, la collectivité pourra tenter au moins de préserver ce pouvoir d'agir en cas de baisse des dotations.

1184. Sous réserve de la modification de la Constitution évoquée ci-dessus, les collectivités territoriales bénéficieraient alors d'un pouvoir fiscal protégé. Ce nouveau pouvoir pousserait nécessairement la France vers le fédéralisme. Au-delà de l'atteinte à l'unité de l'État, l'octroi d'une autonomie fiscale des collectivités territoriales ne leur garantit pas une plus grande liberté d'agir.

2. Une autonomie fiscale n'impliquant pas nécessairement la liberté d'agir

1185. La reconnaissance d'une autonomie fiscale aux collectivités territoriales porterait atteinte à l'indivisibilité de la République et à la souveraineté nationale dont le principe est fixé à l'article 3 de la Constitution. En effet, les élus locaux deviendraient alors attributaires d'une parcelle de cette souveraineté qui sera donc exercée différemment selon les territoires. Il n'est pas difficile de mesurer les risques qu'emporterait une telle évolution. Il pourrait

997. Voir notamment les développements aux paragraphes 415 à 438 pages 135–142.
998. Voir les paragraphes 276 à 278 page 95.

par exemple en découler une concurrence fiscale entre collectivités. Il est également probable qu'elle donne lieu à l'augmentation des inégalités territoriales. Le problème le plus important que ne résoudra pas l'autonomie fiscale locale est celui exposé dans la première partie de cette étude : l'État pourra toujours faire financer aux collectivités ce qui relève en principe de ses propres compétences.

1186. Concernant le risque de concurrence fiscale entre territoires [999], certains auteurs considèrent qu'elle peut présenter des intérêts pour le contribuable, il s'agirait pour eux d'un « moyen de limiter l'alourdissement de la pression fiscale globale » [1000]. Ces mêmes auteurs vont néanmoins estimer qu'une telle concurrence pourrait aboutir à « exposer les finances des collectivités territoriales à l'endettement lorsque la situation économique se dégrade, s'opposant ainsi à l'objectif de viabilité des finances publiques à long terme » [1001].

1187. Comme cela a été remarqué précédemment, ce pouvoir fiscal renforcé (parce que constitutionnellement protégé) ne bénéficiera concrètement qu'aux collectivités territoriales dont les contribuables, ménages ou entreprises, peuvent être davantage taxés ou imposés. Les territoires pauvres n'auront que faire d'une autonomie fiscale et continueront à dépendre des dotations de l'État.

1188. Cette proposition de reconnaître aux collectivités une autonomie fiscale ne résoud donc pas le problème auquel il est envisagé ici de répondre. Comme cela a été démontré plus tôt, peu importe que le pouvoir fiscal soit grand et les produits fiscaux qui en découlent conséquents, si, *in fine*, les collectivités territoriales doivent mobiliser leurs ressources pour financer des dépenses qui ne dépendent pas de leur volonté propre. L'autonomie fiscale à elle seule ne réglera pas les risques de diminution des marges de manœuvre locale en matière de dépenses propres.

B. L'absence de reconnaissance d'un pouvoir normatif autonome

1189. Un pouvoir normatif autonome renforcerait la dimension juridique de la liberté d'agir des collectivités territoriales (1), mais la reconnaissance d'un tel pouvoir ne réglera pas la question de sa dimension matérielle. Un pouvoir normatif autonome est donc inemployable sans protection matérielle de cette liberté (2).

999. Pour une brève présentation des enjeux, voir Thierry MADIÈS, « La concurrence fiscale entre collectivités territoriales », *Regards croisés sur l'économie* 2007, volume 1, p. 218.
1000. Douglas SUTHERLAND, Robert PRICE et Isabelle JOUMARD, « Les règles budgétaires s'appliquant aux collectivités territoriales », *Revue économique de l'OCDE* 2005, volume 41, n° 2, p. 153.
1001. *Ibid.*

1. Un pouvoir normatif autonome qui renforcerait la dimension juridique de la liberté d'agir

1190. Une doctrine minoritaire a défendu la thèse aujourd'hui abandonnée d'un pouvoir normatif autonome au bénéfice des collectivités territoriales (a). Sous réserve d'une modification de la Constitution, les collectivités pourraient se voir attribuer un pouvoir réglementaire dérivé mais autonome (b).

a. La thèse aujourd'hui abandonnée d'un pouvoir normatif initial et autonome

1191. Un débat, aujourd'hui éteint, posait la question de l'origine du pouvoir normatif des collectivités territoriales. Il a été rappelé que « l'origine municipale de la Révolution française a [...] indéniablement servi à entretenir le mythe d'un pouvoir local originaire, détaché de l'Administration générale, et appelé à défendre l'intérêt général, dans lequel certains auteurs inclineront à puiser leur théorie de la clause générale de compétence ». La thèse de la légitimité historique du pouvoir municipal a donc permis de justifier la théorie de la clause générale de compétence » [1002].

1192. Le doyen Maurice Bourjol a pu soutenir qu'en vertu du principe de libre administration, les collectivités territoriales disposaient d'un pouvoir réglementaire initial et autonome. Un tel pouvoir leur permettrait donc d'agir au-delà des compétences qui leur sont confiées par la loi [1003].

1193. À cette thèse, Marc Joyaux rappelle que Jean-Marie Auby et Louis Favoreu ont répondu que le pouvoir normatif des collectivités territoriales résidait avant tout dans une habilitation législative même s'ils ont reconnu que la Constitution représentait une source supplémentaire [1004].

b. La possibilité d'instaurer un pouvoir réglementaire dérivé mais autonome

1194. Il n'est pas réaliste d'imaginer la reconnaissance d'un pouvoir réglementaire local qui agirait en dehors de toute habilitation législative. Une solution intermédiaire avait été suggérée par certains auteurs. Par exemple, François Luchaire considérait que seul le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales devrait intervenir en exécution

1002. Jean-Paul PASTOREL, *op. cit.*
1003. Maurice BOURJOL, « Libre administration et statut de la fonction publique locale » *in Dossier sur le pouvoir réglementaire local*, n° 13, Les Cahiers du CFPC, oct. 1983, p. 5.
1004. Marc JOYAU, *op. cit.*, p. 49-50.

des dispositions légales portant sur la libre administration. Pour cet auteur, le pouvoir réglementaire du Premier ministre devait donc s'incliner devant celui des collectivités [1005]. Ce point de vue n'a pas convaincu à l'époque mais il s'est posé de nouveau à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2003.

1195. L'article 72 alinéa 3 dispose que « dans les conditions prévues par la loi, [les] collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ». La question était de savoir si le pouvoir de l'article 21 de la Constitution devait s'incliner, en matière d'exécution des dispositions législatives portant sur la libre administration, devant le pouvoir réglementaire du nouvel article 72-2 alinéa 3.

1196. La réponse était nécessairement négative mais les parlementaires à l'époque avaient proposé une solution pour parvenir à assurer la primauté du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales en matière de libre administration. Ainsi, il a été proposé de « [séparer] clairement le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales de celui du Premier ministre, par la modification de l'article 21 de la Constitution » [1006]. La modification envisagée était ainsi formulée : « Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense Nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13 et du troisième alinéa de l'article 72 il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires » [1007].

1197. Cette proposition n'a pas été retenue dans le cadre de la révision constitutionnelle de 2003. Elle aurait eu pour conséquence de renforcer formellement le pouvoir des collectivités territoriales. Toutefois, cette augmentation du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales n'a que peu d'intérêt si elles ne disposent pas des moyens financiers suffisants pour s'en servir.

2. Un pouvoir normatif autonome inemployable sans protection matérielle de la liberté d'agir

1198. Cela a été souligné plusieurs fois. Les collectivités territoriales ont aujourd'hui des compétences suffisamment larges pour agir. Même avec la suppression de quelques compétences partagées, qui sont devenues des compétences exclusives, les collectivités

1005. François LUCHAIRE, « Les fondements constitutionnels de la décentralisation », *RD Publ.* 1982, n° 1, p. 1543, p. 1557.
1006. René GARREC, *op. cit.*, p. 7.
1007. *Ibid.*, p. 173.

demeurent bénéficiaires d'un cadre juridique d'intervention relativement large. Leur reconnaître un pouvoir normatif autonome pourrait les amener à élargir un peu plus ce cadre.

1199. Une telle hypothèse reviendrait à renoncer à une organisation territoriale fondée sur une logique de blocs de compétences. Si les collectivités ont la compétence de leurs compétences, elles seront alors amenées à intervenir dans davantage de domaines que ceux qui leur sont aujourd'hui attribués (sans toutefois pouvoir agir dans les matières régaliennes). Il n'est pas difficile d'imaginer que la nécessaire lisibilité que réclame l'action publique en pâtirait lourdement.

1200. Ceci étant dit, le principal problème qui se pose aux collectivités n'est pas le cadre juridique de leurs interventions, mais bien la dimension matérielle de leur autonomie financière. Avoir un cadre juridique plus large pour agir serait sans effets si les ressources financières ne sont pas à la hauteur de leur besoin d'agir.

Section II Le renforcement indispensable du contrôle de ces limites

1201. Envisager l'autonomie financière des collectivités sous l'angle de leurs dépenses ne va pas réellement modifier leur capacité juridique à dépenser. Cette nouvelle autonomie va surtout sécuriser leur capacité matérielle. Cette sécurisation ne signifie pas non plus que les collectivités territoriales, avec une telle proposition, auront automatiquement des ressources supplémentaires. Cependant, même à périmètre constant, il est nécessaire d'améliorer le contrôle des limites juridiques supérieures existantes.

1202. Marc Leroy soulevait que « l'appel des élus locaux en faveur d'un renforcement de leur autonomie ne peut être entendu sans une réforme de leur responsabilité budgétaire et comptable. En effet, chaque défaillance dans le processus de financement des services publics et des investissements a un coût qui alourdit la fiscalité exigée du contribuable local, ou national par le jeu des dotations de l'État » [1008]. Il faudra examiner cette responsabilité budgétaire et comptable quand il sera question d'envisager la dimension matérielle des limites inférieures de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Au-delà, il

1008. Marc LEROY, « Quelle qualité de la décision financière des collectivités territoriales ? », *RFFP* 2019, n° 148, p. 209.

faudrait également renforcer les contrôles des actes budgétaires des collectivités territoriales et de leurs dépenses les plus importantes.

1203. Il existe déjà plusieurs contrôles portant à la fois sur ces dépenses et sur les actes budgétaires des collectivités territoriales. En effet, il peut s'agir de contrôles internes, des contrôles externes, des contrôles institutionnels, voire des contrôles citoyens. De tous ces contrôles, c'est celui du représentant de l'État qui est, d'un point de vue juridique, le plus contraignant. Pourtant, ce n'est pas le contrôle le plus ou le mieux exercé. Cette prééminence du préfet dans le contrôle institutionnel des actes des collectivités territoriales apparaît alors contestable (§1). C'est pourquoi il importe d'envisager le renforcement du pouvoir des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) (§2).

§ 1. La prééminence contestable du préfet dans le contrôle institutionnel des actes des collectivités territoriales

1204. Le rapport de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2018 est notamment consacré au contrôle des actes des collectivités territoriales. Le rapporteur, s'inspirant d'une formule de la Cour des comptes dans son rapport de 2016 [1009], partiellement dédié au même sujet, observe que « le contrôle de légalité et le contrôle des documents budgétaires exercés par le représentant de l'État n'ont pas une visée strictement procédurière : ils participent d'une mission constitutionnelle destinée à garantir l'application uniforme de la règle de droit sur le territoire national. Ces contrôles apparaissent comme la contrepartie nécessaire au principe de libre administration des collectivités territoriales, affirmé dans le cadre de la décentralisation et consacré à l'article 72 de la Constitution » [1010].

1205. Compte tenu de ces enjeux, le préfet dispose en droit d'un grand pouvoir pour accomplir sa mission. Il faut même relever que dans le champ institutionnel, il domine le contrôle des actes des collectivités territoriales (A). Par ailleurs, le représentant de l'État accomplit sa tâche avec une très grande liberté, il décide de contrôler ou non et de poursuivre

1009. *Rapport annuel de la Cour des comptes*, Cour des comptes, 10 fév. 2016, p. 329.
1010. Olivier MARLEIX, *Avis fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'administration générale sur le projet de loi (nº 235) de finances pour 2018*, n° 278, Assemblée nationale, 12 oct. 2017, p. 5.

ou pas. Ce pouvoir discrétionnaire paraît aujourd'hui difficilement justifiable (B).

A. Un contrôle institutionnel des actes des collectivités territoriales dominé par le préfet

1206. Même si la transmission de nombreux actes au préfet est une condition de leur caractère exécutoire, depuis la loi du 2 mars 1982 [1011], le représentant de l'État n'exerce en théorie plus de tutelle sur les collectivités territoriales. Il s'agit d'un contrôle essentiellement [1012] *a posteriori* : il s'effectue après l'entrée en vigueur de l'acte. Il est par ailleurs dit administratif, c'est-à-dire que le préfet n'a pas la possibilité d'annuler l'acte, seules les juridictions administratives ont ce pouvoir. Enfin, le contrôle ne peut jamais porter sur l'opportunité de l'acte, seule la légalité de celui-ci est examinée.

1207. Ceci étant dit, le préfet demeure l'institution clé du contrôle des actes des collectivités territoriales. Ce contrôle relève de sa compétence pleine et entière. Il maîtrise le contrôle institutionnel de la légalité des actes administratifs locaux (1) ainsi que celui des actes budgétaires des collectivités territoriales (2).

1. La maîtrise du contrôle institutionnel de la légalité des actes administratifs locaux

1208. Le contrôle de légalité vise à vérifier la conformité des actes administratifs locaux avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Jean-Claude Hélin fait observer qu'il n'y a pas un, mais deux contrôles de légalité [1013]. En effet, ce contrôle peut se borner à rester un dialogue entre l'administration préfectorale et la collectivité concernée dans le cadre d'un contrôle de légalité « administratif » (a). En cas d'échec, ce contrôle peut alors donner lieu à des poursuites avec le déféré préfectoral (b).

1011. *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, *op. cit.*
1012. Depuis la loi du 4 janvier 1992 (Loi relative aux recours en matière de passation de certains contrats et marchés de fournitures et de travaux, 4 jan. 1992, n° 92-10), complétée par la loi du 29 janvier 1993 dite *loi Sapin* (Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, 29 jan. 1993, n° 93-122), le préfet (même s'il n'est pas le seul) dispose en matière contractuelle, d'un référé précontractuel qui lui permet de demander au juge de paralyser une procédure de passation d'un marché ou d'une délégation de service public qu'il considère illégale. Dans certains cas, l'action empêchera donc la formation de certains actes administratifs).
1013. Jean-Claude HÉLIN, « Le contrôle de légalité des actes locaux en France : entre mise en cause et remise en ordre », *AJDA* 1999, p. 767, p. 767.

a. Le contrôle de légalité « administratif »

1209. Tous les actes des collectivités territoriales ne doivent pas être adressés au préfet pour devenir exécutoires. Seuls les plus importants le sont. Pour autant, même ceux qui ne lui sont pas obligatoirement transmis relèvent du champ de son contrôle.

1210. Lorsqu'il a un doute concernant la légalité d'un acte ou même lorsqu'il a la conviction que ledit acte est illégal, le préfet peut (et non doit) adresser à l'entité concernée, dans un délai de deux mois suivant la réception de l'acte, une lettre d'observations. Il peut également, au titre de l'article R2131-7 du CGCT demander des pièces nécessaires à son contrôle.

1211. Il faut noter qu'à condition d'être suffisamment précise [1014], cette lettre d'observation ou ces demandes de documents spécifiques valent recours gracieux et interrompent donc, jusqu'à la réponse explicite ou implicite de la collectivité, le délai de recours juridictionnel.

1212. Ce contrôle de légalité administratif est souvent présenté comme une négociation utile, destinée à ne pas encombrer les juridictions administratives. Il a été observé que, « dès l'origine, dans une circulaire du 22 juillet 1982, le ministre de l'Intérieur soulignait que l'objectif du contrôle de légalité, tel qu'il avait été envisagé par le législateur, était d'abord la réformation ou le retrait de l'acte considéré comme illégal » [1015].

1213. Lorsqu'il n'est pas satisfait de la réponse de la collectivité, le préfet peut (et non doit) déférer l'acte devant le juge administratif. Le contrôle de légalité prendra alors une tournure juridictionnelle.

b. Le déféré préfectoral

1214. Parce que le représentant de l'État n'a pas le pouvoir de sanctionner de lui-même un acte administratif, le contrôle de légalité « juridictionnel » est bien celui du juge administratif. Néanmoins, c'est le préfet qui a l'initiative de la saisine.

1215. Assurément, un acte administratif faisant grief peut tout à fait faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir formé par une personne privée (particulier, association,

1014. Une lettre se contentant de demander « toutes explications utiles » pour permettre au préfet d'exercer son contrôle ne vaut pas recours gracieux susceptible de prolonger le délai de recours devant le juge : CE, *OPH de Nice et des Alpes-Maritimes « Côte d'Azur Habitat »*, 15 mai 2013, 357031, Lebon T., p. 458, 753.
1015. Jean-Claude HÉLIN, *op. cit.*, p. 767.

entreprise, etc.) ou publique (une autre collectivité par exemple). Pour autant, ces recours ne relèvent pas d'un contrôle institutionnel et systématique des actes des collectivités. Par ailleurs, le requérant devra d'une part justifier d'un intérêt à agir et d'autre part disposer des ressources nécessaires pour exercer son recours, d'autant plus importantes que l'acte est complexe (ce qui est le cas lorsque sont en jeu par exemple des contrats de la commande publique portant sur des sommes importantes).

1216. Le préfet a qualité pour agir, ce qui entraîne *ipso facto* son intérêt à agir. Le représentant de l'État peut intervenir « pour motifs de sécurité ou de santé publique dans le domaine de l'urbanisme, dans l'intérêt de la préservation de l'ordre public économique dans celui de la commande publique, ou pour assurer le respect de la réglementation en matière de fonction publique territoriale » [1016]. Des actes qui ne pourraient pas être déférés par des personnes privées peuvent l'être par le préfet [1017]. Par ailleurs, les administrations préfectorales sont notamment pourvues de services juridiques pour affronter un contentieux administratif. En matière de contrôle institutionnel des actes budgétaires des collectivités territoriales, le préfet en exerce la maîtrise.

2. La maîtrise du contrôle institutionnel des actes budgétaires des collectivités territoriales

1217. Dans la mesure où les délibérations approuvant les documents budgétaires sont des actes administratifs unilatéraux, ils sont « susceptibles de recours pour excès de pouvoir » [1018] comme n'importe quel acte administratif relevant de la même catégorie. Aussi, ce qui vient d'être mentionné concernant le contrôle de légalité « juridictionnel » s'applique ici également. Les personnes privées qui ont un intérêt à agir peuvent attaquer des actes

1016. *Rapport annuel de la Cour des comptes*, *op. cit.*, p. 331.

1017. Isabelle MULLER-QUOY remarque que « seul le préfet peut dans le cadre de son déféré porter à la connaissance du juge administratif des contrats auxquels il n'est pas partie. En l'état actuel du contentieux contractuel dans le cadre du REP, il n'est toujours pas possible à un tiers de demander l'annulation directement. Même si cette jurisprudence vacille, un recours étant désormais possible contre les clauses dites réglementaires d'un contrat ou contre un contrat comportant nomination d'un agent public contractuel d'une collectivité locale, il n'en demeure pas moins que le principe, pour écorné qu'il soit, reste valable : les tiers au contrat ne peuvent attaquer que les actes détachables relatifs à la conclusion ou à l'exécution dudit contrat, seul le préfet à l'égard des contrats locaux peut directement, dans le cadre de son déféré, en demander l'annulation ». L'auteure fait également observer que seul le préfet peut « attaquer les délibérations à caractère préparatoire [...] ainsi que les vœux, actes non décisoires émis par les assemblées locales », Isabelle MULLER-QUOY, « Le déféré préfectoral : expression de l'autorité de l'État » *in La Loi du 28 Pluviôse An VIII, deux cent ans après, Survivance ou pérennité ? Colloque organisé à Amiens les 9 et 10 mars 2000 par le Centre Universitaire de Recherches sur l'Action Publique et le Politique - Université de Picardie*, PUF, 2000, p. 129.

1018. Jean THEVENOT, « Les moyens d'annulation des actes budgétaires des collectivités territoriales », *LPA* 9 fév. 1996, n° 18, p. 12.

budgétaires. Il ne s'agit toujours pas d'un contrôle systématique et là tout particulièrement, les moyens pour exercer correctement le recours sont importants, tant la matière est souvent complexe.

1218. Dans le paysage institutionnel, le préfet exerce un quasi-monopole du contrôle des actes budgétaires locaux. Ainsi, son rôle est capital dans le cadre des quatre grands contrôles budgétaires (a). Dans la plupart des cas, la CRTC donne un avis purement consultatif, son autorité formelle est relativement limitée (b).

a. Le rôle capital du préfet dans les quatre grands contrôles budgétaires

1219. Lorsqu'il exerçait encore une tutelle formelle sur les collectivités territoriales, le préfet avait bien entendu déjà la mission de contrôler les actes budgétaires soumis au vote des assemblées délibérantes. Ce contrôle a été maintenu et organisé par la loi du 2 mars 1982, il ne peut s'exercer qu'*a posteriori* et fait intervenir, dans une certaine mesure, la chambre régionale ou territoriale des comptes. Le but du ou des contrôles budgétaires est, pour l'essentiel, de « s'assurer de l'équilibre durable des comptes des collectivités locales et de mettre en œuvre des processus efficaces et rapides de retour à l'équilibre [de celles qui sont] en difficulté » [1019].

1220. Les actes budgétaires de la collectivité le budget primitif, le cas échéant les différentes décisions modificatives (incluant le budget supplémentaire), et le compte administratif.

1221. C'est le budget primitif et le compte administratif qui retiennent davantage l'attention du représentant de l'État. Son contrôle est étendu sur les actes budgétaires, mais il est traditionnel de présenter les quatre grands contrôles (ou cas d'ouverture du contrôle budgétaire). Ainsi, le préfet vérifie la date du vote du budget primitif, lequel est enfermé dans des délais légaux, c'est-à-dire « avant le 15 avril de l'exercice auquel il s'applique, ou avant le 30 avril de l'année du renouvellement des organes délibérants » (L1612-2 du CGCT.), il s'assure qu'il soit voté en équilibre réel (L1612-4 et s. du CGCT.), il prend les mesures utiles en cas de déficit excessif (L1612-14 du CGCT.), et contrôle enfin que les dépenses obligatoires ont bien été inscrites au budget (L1612-15 du CGCT.). Dans chacun de ces cas, le contrôle du préfet fait intervenir la CRTC. Toutefois, et alors pourtant

1019. *Rapport interministériel sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution*, IGAS, juill. 2003, p. 45.

qu'elle est par nature avisée en matière budgétaire, cette institution a finalement une autorité formelle relativement faible comparé à la sienne.

b. L'autorité formelle des CRTC en matière de contrôle budgétaire relativement faible

1222. La saisine de la CRTC par le préfet peut avoir des conséquences importantes. Par exemple, dans le premier cas de contrôle budgétaire, en vertu du deuxième alinéa de l'article L1612-2 du CGCT, « à compter de la saisine [...] et jusqu'au règlement du budget par le représentant de l'État, l'organe délibérant ne peut adopter de délibération sur le budget de l'exercice en cours. Dans cette période, la collectivité perd son pouvoir budgétaire. Aussi, sera illégal le budget qui serait voté et transmis après la date de la saisine préfectorale et avant la publication, sous un mois, de l'avis de la CRTC. Dans le cadre de ce premier contrôle budgétaire, « la chambre régionale ou territoriale des comptes [...] formule des propositions pour le règlement du budget ». Pour autant, le préfet peut malgré tout, à condition de motiver sa décision, s'écarter desdites propositions.

1223. Au sujet du deuxième contrôle, si le budget n'est pas voté en équilibre réel, le préfet dispose de trente jours pour saisir la chambre régionale ou territoriale des comptes, laquelle formule des propositions à destination de la collectivité. Dans l'hypothèse où cette dernière ne prend pas les mesures appropriées, alors le préfet, là encore, règle le budget et le rend exécutoire. Comme dans le cas précédent et à la même condition, il peut s'écarter des propositions de la juridiction financière.

1224. Dans ce deuxième contrôle, la mission du préfet est beaucoup plus complexe. En effet, dans le cas d'un vote tardif, il y a peu matière à investigation. Il suffit de constater que le délai légal est écoulé pour saisir la Chambre. Dans le cas de l'obligation pour l'assemblée délibérante de voter un budget en équilibre, le préfet doit en principe faire preuve de bien plus de sagacité. En effet, il ne suffit pas que le budget présente des recettes strictement égales aux dépenses prévues. Il faut encore que les sommes inscrites correspondent à des prévisions sincères. Il n'est pas compliqué pour une collectivité de surestimer quelque peu certaines recettes ou sous-estimer certaines dépenses pour parvenir à présenter un budget en apparence équilibré. Un contrôle budgétaire effectif devrait donc prendre le temps de s'intéresser à la rectitude des prévisions de chaque collectivité. Compte tenu de leur nombre, un tel contrôle ne peut pas être systématique.

1225. À propos du troisième contrôle portant sur les déficits constatés, le préfet doit là encore faire preuve de perspicacité. Il devra en effet scruter attentivement le compte administratif qui lui est transmis et vérifier la sincérité des écritures. Cet exercice doit être encore plus rigoureux que dans le cadre du contrôle du budget.

1226. En effet, compte tenu du caractère prévisionnel du budget, la collectivité bénéficie d'importantes marges d'appréciation concernant l'inscription des sommes portées en recettes et en dépenses et le contrôle du préfet porte sur la régularité et non sur l'opportunité des inscriptions. Aussi, dans le cas de l'examen du budget, il est difficile de saisir ce qui relève ou non de l'insincérité. Or, pour ce qui concerne le compte administratif, les choses sont très différentes. En effet, celui-ci est la photographie de ce qui a exactement été dépensé et perçu durant l'exercice. Pourtant, même dans le cadre du compte administratif, les collectivités peuvent user d'artifices pour masquer un déficit. Une collectivité pourrait par exemple jouer sur les restes à réaliser en recettes (en inscrivant par exemple une recette d'emprunt qui ne repose sur aucun contrat [1020]) pour présenter un compte qui ne soit pas déficitaire. Il faut ajouter que le déficit se calcule non pas à l'aune du seul compte administratif du budget principal de la collectivité, mais en consolidant les comptes annexes (de ses SPA et SPIC). Là encore, le rôle du préfet est déterminant, car il s'agit d'investigations relativement poussées que des élus d'opposition, et *a fortiori* des particuliers, ne maîtrisent pas nécessairement. Le couple magistrat financier-vérificateur des CRTC est rompu à ce type de vérifications, mais la chambre régionale ou territoriale des comptes ne peut s'auto-saisir dans le cadre de contrôle, son intervention est donc une nouvelle fois tributaire du préfet.

1227. Si un déficit excessif (« égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5 % dans les autres cas ») est constaté, le préfet saisit la CRTC qui propose sous un mois « les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire ». La collectivité doit alors établir un budget primitif tenant compte des propositions de la juridiction financière. C'est ce budget que le préfet communique à la CRTC pour que celle-ci vérifie que ses préconisations ont bien été respectées. Si tel n'a pas été le cas, la Chambre adresse ses préconisations au

1020. Pour un exemple récent, voir les observations de la Chambre régionale des comptes de la Nouvelle-Aquitaine portant sur l'examen des comptes de la ville de Bordeaux : « En matière d'arrêté des comptes, deux offres bancaires ne revêtaient par le caractère certain exigé par la règlementation pour être qualifiées de restes à réaliser. En les ôtant des recettes d'investissement, les résultats annuels de 2013 et 2015 deviennent déficitaires, loin cependant du seuil de saisine de 5 % fixé à l'article L1612-14 du CGCT », CRC de Nouvelle-Aquitaine. Rapport d'observations définitives. Exercices 2010 et suivants, *Commune de Bordeaux*, 28 déc. 2017, p. 7.

préfet qui règle le budget et le rend exécutoire. Encore une fois, le préfet peut s'écarter des propositions de la CRTC.

1228. Le quatrième grand contrôle budgétaire concerne la vérification de l'inscription dans le budget d'un montant suffisant pour couvrir les dépenses obligatoires. Seule la CRTC a le pouvoir de déterminer si la dépense est obligatoire ou non. Toutefois, la procédure est similaire à celle observée dans les autres cas d'ouverture du contrôle. Ainsi, le préfet [1021] saisit la CRTC qui sous un mois « constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante » et « adresse une mise en demeure à la collectivité territoriale concernée ». Si cette dernière n'obtempère pas « dans un délai d'un mois », alors « la chambre régionale des comptes demande au représentant de l'État d'inscrire cette dépense au budget et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire ». Comme pour les trois contrôles précédents, le représentant de l'État dans le département règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence, et peut s'écarter des recommandations de la Chambre dans les mêmes conditions que celles précédemment évoquées.

1229. Pour chacun de ces contrôles, la CRTC doit être saisie (ici par le préfet). Quand le représentant de l'État déclenche une procédure qui nécessite l'intervention de la CRTC, il a toutefois la possibilité de s'écarter des recommandations, ce qui fragilise l'autorité formelle (en pratique, le préfet s'éloigne peu des recommandations) des CRTC. Alors même que la CRTC est la seule à pouvoir qualifier une dépense d'obligatoire, le préfet n'est pas tenu de la faire inscrire au budget de la collectivité [1022], au risque d'ailleurs d'engager la responsabilité de l'État pour faute lourde [1023]. Le rôle du préfet n'est pas seulement capital, il exerce également son pouvoir de manière parfaitement discrétionnaire, ce qui semble aujourd'hui difficilement justifiable.

1021. Dans le cadre de ce contrôle, la chambre régionale ou territoriale des comptes peut également être saisie par le comptable public concerné ou toute personne y ayant intérêt.
1022. « qu'il résulte [des dispositions de la loi du 2 mars 1982] que le préfet peut, sur le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, refuser, par décision motivée, de se conformer à la proposition de la chambre régionale ou territoriale des comptes ; que [la commune] est par suite fondée à soutenir que c'est à tort que [...] le tribunal administratif [...] a estimé que le commissaire de la République [...] tenu de se conformer à la proposition de la chambre régionale ou territoriale des comptes pour annuler la décision [...] par laquelle il a refusé d'inscrire d'office une somme [...] au budget de la commune », CE, *Commune de Brives-Charensac*, 10 fév. 1988, 78230, 78805 et 78806, Lebon, p. 54.
1023. Voir 1240 à 1241 pages 393–394.

B. Le pouvoir discrétionnaire du préfet aujourd'hui difficilement justifiable

1230. Les cas sont peu nombreux où le préfet engage sa responsabilité pour défaut de contrôle des actes des collectivités territoriales, il jouit donc en la matière d'un pouvoir discrétionnaire (1). Compte tenu de l'importance du contrôle, le caractère discrétionnaire de ce pouvoir paraît aujourd'hui difficilement justifiable (2).

1. Un pouvoir discrétionnaire

1231. Le pouvoir discrétionnaire du préfet en matière de contrôle des actes des collectivités territoriales se vérifie à la fois du point de vue du contrôle administratif (a) que lorsqu'il s'agit le cas échéant de poursuivre ou de se désister (b).

a. En matière de contrôle administratif

1232. Comme cela a été relevé précédemment, le préfet n'est pas tenu d'exercer son contrôle de légalité administratif sur les actes administratifs des collectivités territoriales. Il n'est pas non plus obligé d'agir en présence d'un acte budgétaire illégal. Si toutefois il exerce son contrôle budgétaire et qu'il saisit la chambre régionale ou territoriale des comptes, il peut s'écarter des propositions formulées par cette dernière.

b. Sur les poursuites et le désistement

1233. Si la doctrine s'est un temps interrogée, le Conseil d'État a tranché avec l'arrêt Brasseur de 1991 [1024] : le préfet n'est jamais tenu de poursuivre devant la juridiction administrative l'acte administratif d'une collectivité qui lui semble illégal.

1234. Cette solution, qui a été très bien accueillie par le corps préfectoral [1025], n'allait pas de soi. D'une part, la loi du 2 mars 1982 semblait enjoindre au préfet de saisir la juridiction administrative s'il estimait l'acte illégal. L'alinéa 2 de l'article 3 dispose en effet que le « représentant de l'État dans le département défère au tribunal administratif les délibérations, arrêtés, actes et conventions qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant la transmission prévue à l'alinéa précédent ». Il n'est pas dit qu'il « peut » déférer.

1024. CE, *Brasseur*, 25 jan. 1991, 80969, Lebon, p. 23.
1025. Jean-Claude HÉLIN, *op. cit.*

1235. D'autre part, comme cela a été remarqué, « on pouvait penser que la mission dévolue au préfet en vertu de l'article 72 al. 3 de la Constitution était de nature à justifier la compétence liée de ce dernier » [1026].

1236. Avant l'arrêt Brasseur, même des magistrats administratifs ont pu estimer que le préfet avait l'obligation d'user de son déféré préfectoral contre un acte manifestement illégal. Ainsi, « des tribunaux administratifs avaient soutenu que le déféré préfectoral, tel qu'organisé par la loi, constituait une obligation pour l'autorité préfectorale » [1027]. Une décision d'un tribunal administratif, en 1984, affirme par exemple que « lorsqu'il dispose des éléments d'appréciation suffisants, le représentant de l'État dans le département n'a pas, à la différence d'un administré, la faculté de s'abstenir de déférer au tribunal administratif une décision de principe qu'il estime illégale » [1028].

1237. Pour écarter le caractère obligatoire du déféré préfectoral, l'arrêt Brasseur retient que « la saisine du préfet, sur le fondement desdites dispositions de la loi du 2 mars 1982, par une personne qui s'estime lésée par l'acte d'une collectivité locale, n'ayant pas pour effet de priver cette personne de la faculté d'exercer un recours direct contre cet acte, le refus du préfet de déférer celui-ci au tribunal administratif ne constitue pas une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ».

1238. Cet argument est discutable dans la mesure où, comme cela a été dit plus haut, les personnes privées n'ont pas la possibilité d'attaquer n'importe quel acte administratif local, il faut qu'elles aient nécessairement intérêt à agir. Par ailleurs, à supposer qu'elles aient cet intérêt à agir, il faut encore qu'elles bénéficient des ressources nécessaires pour exercer leur recours. Il faut néanmoins faire observer qu'avec l'arrêt Brasseur, le Conseil d'État considère que cette demande de déféré préfectoral interrompt le délai contentieux, lequel ne recommence à courir qu'à la date de la décision explicite ou implicite de rejet de cette demande.

1239. Qu'il repère de lui-même l'illégalité d'un acte ou qu'un tiers la lui indique avec la procédure prévue à l'article L2131-8 du CGCT, le représentant de l'État n'est donc pas

1026. Antoine BOURREL et Jean GOURDOU, « Actes des collectivités locales : recours du préfet » *in Encyclopédie des collectivités locales*, folio n° 4570, Chapitre 3, 2011.
1027. Ibrahima DIALLO, « L'avenir du déféré préfectoral en droit public français », *AJDA* 2005, p. 2438, p. 2428.
1028. TA de Nantes, *Commissaire de la République de Vendée*, 25 avr. 1984 : arrêt cité par I. DIALLO, op. cit. qui mentionne également au sujet des tribunaux retenant la compétence liée du préfet deux autres jugements : TA de Lyon, *Commissaire de la République du Rhône c/ TRCL*, 6 fév. 1984 et TA de Lyon, *Commissaire de la République du département d'Ardèche c/ Commune de Fons*, 10 juill. 1984.

tenu d'user de son pouvoir de déféré préfectoral. Il n'est pas non plus obligé de motiver sa décision. Enfin, le préfet engagera très rarement la responsabilité de l'État en cas d'absence de déféré préfectoral contre un acte administratif local illégal.

1240. Plus particulièrement depuis l'arrêt d'assemblée du Conseil d'État du 10 avril 1992, *Époux V.* [1029], de nombreux auteurs relèvent un « mouvement de général de recul de la faute lourde » [1030]. L'irresponsabilité de l'État s'impose ainsi de moins en moins. Pourtant, le juge exige toujours une faute lourde pour mettre en jeu la responsabilité du préfet lorsque ce dernier refuse d'user de son déféré contre un acte manifestement illégal. S'il ne commet qu'une faute simple, alors il n'engage pas la responsabilité de l'État. Ce principe, posé par l'arrêt du Conseil d'État du 21 juin 2000 [1031] a été confirmé [1032] et précisé. Pour que la juridiction administrative retienne la responsabilité du préfet pour refus de déférer un acte illégal, des conditions draconiennes doivent être réunies. Dans un arrêt du 6 octobre 2000, le Conseil d'État finit par admettre la faute lourde du préfet pour engager la responsabilité de l'État mais après que celui-ci se soit « [abstenu] pendant trois années consécutives de déférer au tribunal administratif neuf délibérations dont l'illégalité ressortait avec évidence des pièces qui lui étaient transmises et dont les conséquences financières étaient graves pour les communes concernées » [1033].

1241. La faute lourde pourra également être retenue si l'illégalité en question est constitutive d'un moyen d'ordre public que le juge pourrait donc relever d'office (comme l'incompétence de l'auteur de l'acte) [1034]. En matière de contrôle budgétaire, dans certains cas, la faute lourde est admise. Par exemple, cela a été mentionné plus haut, « après que la chambre régionale ou territoriale des comptes ait constaté le caractère obligatoire des dépenses, le juge considère que le préfet commet une illégalité constitutive d'une faute lourde lorsqu'il n'inscrit pas au budget de la commune les dépenses obligatoires qu'il était

1029. Dans cet arrêt, le Conseil d'État abandonne l'exigence d'une faute lourde pour engager la responsabilité du service public hospitalier en cas d'acte médical, CE, *Époux V.*, 10 avr. 1992, 79027, Lebon, p. 171

1030. Pierre BON, « Police municipale : principes de fond » *in Encyclopédie des collectivités locales*, folio n° 2220, Chapitre 2, 2020.

1031. CE, *Ministre de l'Équipement, des transports et du logement contre Commune Roquebrune-Cap-Martin*, 21 juin 2000, 202058, Lebon, p. 236.

1032. Le Conseil d'État est très clair : « les carences de l'État dans l'exercice du contrôle de légalité, des actes des collectivités locales [...] ne sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'État que si elles constituent une faute lourde », CE, *Ministre de l'Intérieur contre Commune de Saint-Florent et autres*, 6 oct. 2000, 205959, Lebon, p. 395.

1033. *Ibid.*

1034. Martine CLIQUENNOIS, « Contrôle des collectivités locales », *AJDA* 2001, p. 201.

tenu d'inscrire » [1035].

1242. Il faut ajouter que s'il décidait de poursuivre, le préfet pourrait tout à fait se désister en cours d'instance, même si l'acte avait été attaqué à l'occasion d'un déféré provoqué. Un jugement qui intervient après que le préfet se soit dessaisi encourt donc l'annulation [1036].

1243. Le demandeur de ce déféré se trouve alors privé de tout moyen d'agir. En effet, par un arrêt du 6 décembre 1999 [1037], le Conseil d'État a considéré que le désistement du préfet ne rouvre pas un nouveau délai de recours au profit du tiers auteur de la demande de déféré. Cette solution a été à juste titre critiquée par la doctrine pour qui le « tiers [est] doublement lésé » [1038]. D'une part, si le désistement du préfet intervient dans le délai contentieux ouvert à partir de la demande de déféré (pour rappel, délai créé par la jurisprudence Brasseur), le tiers qui n'est pourtant pas forclos à ce moment-là ne peut pourtant plus agir. Par ailleurs, en dissuadant immanquablement les administrés de recourir à la demande de déféré, cette solution leur fait perdre le bénéfice des moyens dont dispose une administration préfectorale pour obtenir l'annulation d'un acte illégal.

2. Un pouvoir discrétionnaire difficilement justifiable

1244. En réalité, le préfet contrôle peu, ce qui s'explique notamment par un manque de moyens évidents (a). Par ailleurs, des auteurs ont pu discuter de la parfaite neutralité du représentant de l'État (b).

a. La faiblesse des contrôles notamment liée à un manque de moyens

1245. Avec le recul, apparaissent quelque peu naïves les affirmations selon lesquelles, si le préfet use avec une si grande parcimonie de son déféré, c'est qu'il privilégie le dialogue et les solutions amiables pour obtenir le retrait de l'acte illégal. Que le faible nombre de déférés s'explique par le caractère efficace du contrôle de légalité administratif semble également relever de l'argument d'autorité. Le professeur Hélin soutenait en examinant les statistiques liées à l'usage du déféré préfectoral qu'« on ne fera croire à personne que, dans les départements où aucun déféré n'a été déposé, aucune irrégularité n'a été constatée par

1035. CE, *OGEC La Providence à Saint-Brieuc*, 26 juin 1987, 67725, 67726 et 57784 cité par Martine CLIQUENNOIS, *op. cit.*
1036. CE, *Préfet des Bouches-du-Rhône c/ Commune de Belcodène*, 16 juin 1989, 103661, Lebon, p. 855.
1037. CE, *Société Aubettes SA*, 6 déc. 1999, 196403, Lebon, p. 413.
1038. Bertrand SEILLER, « Le déféré sur demande fragilisé », *RFDA* 2000, p. 1242, p. 1242.

les services des préfectures, et encore moins que, lorsqu'elles ont été détectées, la phase administrative de négociation a permis de toutes les résorber » [1039].

1246. Si les préfets saisissent si peu la juridiction administrative c'est tout d'abord parce qu'ils n'ont pas les moyens de contrôler tous les actes administratifs locaux et que quand ils identifient des illégalités, ils peuvent renoncer à user de leur déféré. Peu de temps après son instauration en 1982 et jusqu'à nos jours, le contrôle de légalité a fait l'objet de critiques. Les différentes réformes n'ont rien changé au regard porté sur cet outil juridique à la main du préfet.

1247. Dès 1992, un rapport d'étude du Conseil d'État sur le droit de l'urbanisme reprochait « la quasi-inexistence du contrôle de légalité », la Haute juridiction considérant cela « particulièrement préjudiciable » et formulait « le vœu que toutes les mesures utiles soient prises afin que le déféré préfectoral soit pleinement utilisé pour veiller au respect de l'État de droit » [1040]. Il continue pourtant d'être frappé d'un « symptôme d'ankylose » [1041].

1248. La loi du 13 août 2004 devait apporter des solutions aux dysfonctionnements de ce contrôle, elle a déçu les élus et la doctrine n'a pas manqué de relever son manque d'ambition. Ainsi, il a été considéré que « le texte n'est porteur d'aucune remise en cause du schéma initial [...] la loi n'apporte aucun remède susceptible d'en garantir un contrôle exhaustif et systématique » [1042].

1249. Il n'est pas uniquement reproché au contrôle du préfet le faible nombre d'actes réellement examinés et *a fortiori* déférés. Certains auteurs n'hésitent pas non plus à émettre des doutes sur la qualité de ce contrôle. Reprenant la formule devenue célèbre de Jean Rivero [1043], le professeur Bernard Poujade a pu se demander si le contrôle de légalité du préfet ne se contente pas de « filtrer le moustique et laisser passer le chameau » [1044].

1250. Ces doutes quant à l'efficacité du contrôle de légalité de droit commun des actes administratifs sont bien entendu transposables aux contrôles plus spécifiques par le

1039. Jean-Claude HÉLIN, *op. cit.*
1040. *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, CE, 1992, cité par Jean-Claude HÉLIN, *op. cit.*
1041. Jean-Bernard AUBY, « Observations sur le contrôle de légalité », *La Gazette des communes* 3 mars 1997, p. 28.
1042. Jean-François BRISSON, « Le contrôle de légalité dans la loi du 13 août 2004. À la recherche des illusions perdues », *AJDA* 2005, p. 126.
1043. Jean RIVERO, « Sécurité et Liberté, commentaire de la décision du Conseil constitutionnel 80-127 DC du 20 janv. 1981 », *AJDA* 1981, p. 275.
1044. Bernard POUJADE, « Filtrer le moustique et laisser passer le chameau : le contrôle de légalité aujourd'hui ? », *BJCL* nov. 2013, n° 11/2013, p. 757.

préfet des actes budgétaires des collectivités territoriales. Par ailleurs, dans la mesure où des raisons légales amènent les collectivités à voter à la même période leurs documents budgétaires et que le préfet a relativement peu de temps pour exercer son contrôle, et le cas échéant son déféré, il est grandement illusoire de penser que les administrations préfectorales ont un regard attentif sur chaque budget ou compte administratif transmis. À ce manque de moyens s'ajoute un problème de neutralité du préfet qui peut concourir à son inaction devant un acte pourtant manifestement illégal.

1251. Il ne faut pas non plus exclure une autre raison à la faiblesse des contrôles du préfet. La tutelle sur les collectivités territoriales, à laquelle l'État avait renoncé en 1982, est réapparue sous d'autres formes. Une tutelle financière d'une part et un mouvement de contractualisation [1045] d'autre part. Ces deux phénomènes peuvent être rattachés à ce que des auteurs appellent « la libéralisation de l'action publique locale » qui découlerait du *New Public Management* [1046].

1252. Ces mécanismes permettent à l'État de prendre toujours un peu plus le contrôle sur les décisions et plus particulièrement les dépenses des collectivités territoriales. Pourquoi contrôler la légalité des actes alors qu'il peut finalement, de manière indirecte, mettre en œuvre un réel contrôle d'opportunité ?

1045. Par exemple, Jean-Marie PONTIER note, même s'il considère que cette hypothèse n'est « pas la plus crédible » que « si l'on se place du point de vue des collectivités territoriales, une interrogation surgit immédiatement : le développement de la contractualisation, recherché, voulu, par l'État, ne serait-il pas le moyen pour ce dernier de se "rattraper", de récupérer un pouvoir qu'il a perdu ? L'État n'est pas ou n'est plus en mesure d'assurer de manière convenable le contrôle de légalité, cependant considéré par le Conseil constitutionnel comme essentiel. La contractualisation pourrait être un moyen pour lui de ré-instituer un contrôle sur les collectivités territoriales, y compris pour les relations contractuelles entre les collectivités territoriales, Jean-Marie PONTIER, « Contractualisation et libre administration », *op. cit.*
1046. Voir par exemple Fabien BOTTINI, « L'impact du *New public management* sur la réforme territoriale », *RFDA* 2015, p. 717

b. Une neutralité du représentant de l'État peut-être parfois discutable

1253. Comme cela vient d'être rappelé, le préfet contrôleur de légalité n'est jamais tenu ni de poursuivre des actes pourtant manifestement illégaux ni même de maintenir son recours dans l'hypothèse où il aurait usé de son déféré préfectoral. Ces choix, si bien entendu ils ne sont pas la conséquence d'un retrait ou d'une modification de l'acte illégal, peuvent surprendre, voire choquer dans un État de droit.

1254. Il existait déjà avant la suppression de la tutelle une sorte « d'entente cordiale » [1047] entre le préfet et les élus. Les administrations préfectorales « avaient développé des attitudes de conciliation, de négociation et d'arrangement » [1048] avec les élus des petites communes. Il pouvait déjà exister des connivences avec les « grands élus ». L'instauration du déféré préfectoral n'a pas véritablement changé les règles du jeu, ce qui peut apparaître aux yeux de certains, préoccupant.

1255. Au sujet de la faculté de se dessaisir après un déféré provoqué, il est possible de partager ces mots du professeur Seiller et considérer qu'ils valent également lorsque le préfet prend la décision, en conscience, de ne pas poursuivre un acte illégal : « si le désistement est le fruit d'une politique préfectorale en matière de déféré, étrangère à des questions de légalité, mais liée à des considérations d'intérêt général, voire seulement d'opportunité, l'irrecevabilité du recours direct du particulier est scandaleuse » [1049].

1256. Ces dénonciations ne sont pas récentes. Par exemple, un rapport de la Cour des comptes de 1908, cité par Gaston Jèze, reprochait l'inaction de l'« Administration » en présence de dépenses locales illégales. Le Ministère de l'Intérieur, visé, répondait avec une certaine indifférence. Concernant les communes qui octroyaient indûment des frais de représentation à leurs élus, sans que le représentant de l'État n'intervienne, le Ministère de l'Intérieur se contentait de répondre : « L'attention des préfets est appelée sur l'allocation des frais de représentation aux maires de Noyan et de Nogent-les-Vierges » [1050]. La Cour observait également qu'un « certain nombre de conseils généraux persistent à grever les fonds du département des frais d'approvisionnement de buvettes tenues au cours de leurs sessions. Cette dépense devrait rester à la charge personnelle des membres du conseil. Son

1047. Olivier BENOIT, « Les chambres régionales des comptes face aux élus locaux. Les « effets inattendus » d'une institution », *Revue de science politique* 2003, volume 53, p. 535.
1048. *Ibid.*
1049. Bertrand SEILLER, *op. cit.*
1050. Gaston JÈZE, « Les éléments constitutifs de la dépense publique dans les États modernes », *op. cit.*, p. 62.

imputation constitue une irrégularité que la Cour relève dans chacun de ses rapports publics et que les mesures prises par l'Administration n'ont pas encore réussi à faire cesser ». Le ministre répondra, avec tout autant de légèreté : « L'Administration ne peut que se référer aux réponses faites à l'occasion des observations de même nature formulées les années précédentes. Quand la Cour signale un abus de cette nature dans un département, des instructions sont adressées au préfet pour l'inviter à s'opposer dorénavant à des dépenses qui paraissent incompatibles avec les dispositions de la loi organique sur les Conseils généraux » [1051].

1257. Il ne faut pas non plus écarter les proximités, voire les inimitiés politiques. En 1911, Gaston Jèze expliquait que le contrôle administratif des actes des collectivités ne visait que les opposants : « les préfets et les Ministres de l'Intérieur ne l'exercent guère que contre les agents locaux qui sont des adversaires politiques » [1052]. Les choses ont certainement évolué depuis, mais on peut se demander si le représentant de l'État met toujours de côté ses affinités quand il faut contrôler et le cas échéant poursuivre l'illégalité d'un acte administratif pris par un élu avec lequel il a une proximité politique. Il est possible d'en douter [1053].

1258. Enfin, le préfet peut parfois être juge et partie et manquer cette fois-ci de neutralité, non plus à titre personnel mais à titre institutionnel. Il existe par exemple des relations contractuelles entre l'État et les entités infra-étatiques, portant notamment sur les prestations d'ingénierie réalisées par certains services des ministères de l'équipement et de l'agriculture pour le compte des collectivités territoriales. La collectivité qui sollicite l'ingénierie étatique va prendre une ou plusieurs délibérations. En principe, celles-ci sont soumises au contrôle de légalité du préfet. Or, dans ces cas, le préfet est à la fois le cocontractant de la collectivité et le contrôleur des actes à l'appui desquels celle-ci entend contractualiser. Cette absence de neutralité avait été identifiée par Jean-David Dreyfus dans sa thèse. Celui-ci explique ainsi que « le préfet quitte sa casquette de représentant de l'État pour lui substituer celle de gardien de la légalité » [1054].

1259. Pour toutes ces raisons, il ne paraît pas pertinent que le préfet conserve son monopole en matière de contrôle institutionnel des actes des collectivités territoriales.

1051. *Ibid.*, p. 62.
1052. *Ibid.*, p. 376.
1053. Sur la problématique plus générale de l'impartialité dans l'Adaministration : Louis DE FOURNOUX, *Le principe d'impartialité de l'administration*, Bibliothèque de droit public, LGDJ, 2020, 504 p.
1054. Jean-David DREYFUS, *Contribution à une théorie générale des contrats entre personnes publiques*, Logiques Juridiques, L'Harmattan, 1997, 528 p., p. 285

D'une manière plus générale, il est nécessaire de renforcer le contrôle des actes budgétaires et des grandes dépenses des collectivités territoriales. Pour cela, il faut revaloriser le pouvoir des autres acteurs du contrôle des actes des collectivités territoriales.

§ 2. La revalorisation souhaitable du pouvoir des CRC

1260. Une importante réforme des juridictions financières est en cours. Elle se traduit notamment par la disparition programmée au 1er janvier 2023 des actuelles missions juridictionnelles des CRC (A). Il convient toutefois de mentionner l'intérêt qu'aurait une nouvelle mission juridictionnelle des CRC (B).

A. La disparition programmée des actuelles missions juridictionnelles des CRC

1261. Aujourd'hui, les missions juridictionnelles des CRC sont relativement modestes (1) et pour autant, elles sont vouées à être recentralisées à la Cour des comptes (2).

1. Des missions juridictionnelles relativement modestes

1262. Deux missions juridictionnelles relèvent des CRC : le jugement des comptes du comptable public d'une part (a) et la gestion de fait d'autre part (b).

a. Le jugement des comptes du comptable public

1263. Dans le cadre du jugement des comptes, les CRTC n'ont pas à connaître de l'ensemble des gestionnaires publics locaux. Seuls les comptables publics sont justiciables devant elle. Les ordonnateurs relèvent de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) à l'exception des membres du gouvernement et des autorités territoriales. À l'issue du jugement des comptes des comptables, qui a été profondément réformé en 2008 [1055], la chambre, si elle constate une irrégularité, peut prononcer une mise en débet, c'est-à-dire qu'elle exigera du comptable le reversement des sommes indûment payées ou non perçues. Il convient de préciser qu'une réforme de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics (RPP) est intervenue avec la loi de finances rectificative

1055. Voir à ce sujet Gérard TERRIEN, « La réforme des procédures de jugement des comptes publics », *Revue Lamy des collectivités territoriales* 2009, n° 43.

pour 2011 [1056]. Elle devait notamment avoir pour conséquence de limiter l'étendue de la responsabilité du comptable au préjudice financier réellement subi par la collectivité. Pour autant, l'application de cette réforme par le juge a déçu les praticiens et la doctrine. L'interprétation extensive que font les magistrats du préjudice financier revenait à vider de sa substance le texte de 2001 [1057].

1264. Il faut relever que les comptes des petites communes (et des petits établissements publics) sont vérifiés non plus par la chambre régionale ou territoriale des comptes, mais par les comptables de la direction générale des finances publiques (anciens comptables supérieurs du Trésor) dans le cadre d'une procédure d'apurement administratif. Les élus ont protesté contre le caractère juridictionnel de l'apurement des comptes des petites communes inauguré avec la loi de 1982 [1058]. Il était reproché d'imposer la même rigueur comptable aux communes pour lesquelles les enjeux financiers sont plus limités et les ressources moins importantes qu'aux collectivités de plus grande taille, capables de se conformer plus facilement à des règles souvent très complexes. Ainsi, le législateur a fait évoluer les dispositions relatives à cet apurement, il est redevenu administratif pour les petites communes à partir de la loi du 5 janvier 1988 [1059]. Par ailleurs, le seuil de population des collectivités concernées par cet apurement administratif sera abaissé avec la loi du 13 décembre 2011 [1060] relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles [1061]. Il est donc mené non pas par les CRTC mais par les comptables de la DGFIP. Il a été estimé qu'après cette réforme, les comptes de gestion relevant de l'examen des CRTC passaient de 80 000 à 10 000 [1062].

1056. Loi de finances rectificative pour 2011, 28 déc. 2011, n° 2011-1978.
1057. Voir notamment Jean-Luc GIRARDI, « Les incertitudes nées de l'application de la réforme du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics », *Gestion & Finances Publiques* 2017, volume 2, n°2, p. 89
1058. *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, *op. cit.*
1059. Loi d'amélioration de la décentralisation, 5 jan. 1988, n° 88-13.
1060. Loi relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, 13 déc. 2011, n° 2011-1862.
1061. À compter de l'année 2013, l'apurement administratif concernera :
- les comptes des communes dont la population est inférieure à 5 000 habitants ou dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à 3 millions euros ;
- les comptes des établissements publics de coopération intercommunale dont la population n'excède pas 10 000 habitants et dont le montant des recettes ordinaires est inférieur à 5 millions euros ;
- les comptes des établissements publics locaux d'enseignement dont le montant des ressources de fonctionnement figurant dans le dernier compte financier est inférieur à 3 millions euros.
1062. André REICHARDT, *Avis au nom de la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2014 - Tome VI Cour des comptes et juridictions financières,* n° 162, Sénat, nov. 2013, p. 30.

1265. En revanche, la chambre conserve pour le moment, même pour ces comptes, plusieurs attributions. Elle est la seule qui peut prononcer la mise en débet du comptable. Autrement dit, elle seule peut mettre en jeu sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Elle a un droit d'évocation qui lui permet de dessaisir les comptables de la DGFIP. Enfin, elle est dotée d'un droit de réformation d'un arrêté de décharge qui constitue une voie de recours contre les décisions prises par les comptables de la DGFIP.

1266. Il faut relever qu'une mise en débet du comptable peut être remise en cause par une décision administrative du ministre du budget, ministre de tutelle des comptables, avec l'octroi d'une remise gracieuse totale ou partielle. Un ancien premier président de la Cour des comptes dénonçait ainsi une telle pratique : « Anesthésier nos sentences, neutraliser nos jugements par la mansuétude du pouvoir exécutif, voilà qui ne contribuera pas à faire de nous des juges respectés ! » [1063].

1267. Les conditions de ces remises ont été durcies ces dernières années, mais une partie de la doctrine considère qu'il y a encore en la matière survivance de la théorie du « ministre juge » [1064]. Stéphanie Damarey note par exemple que « si un juge voit ses décisions remises en cause par une autorité administrative, on est déjà en droit de se poser la question de l'intérêt d'un tel dispositif de jugement » [1065]. Avec l'ordonnance du 23 mars 2022 [1066] il sera vu que non seulement ce contentieux sera recentralisé à la Cour des comptes mais que le mécanisme de la mise en débet disparaît pour laisser la place à des amendes de droit commun (article 3).

b. La gestion de fait

1268. Dans le contentieux de la gestion de fait, les ordonnateurs sont justiciables devant les CRTC. Selon l'article 60-XI de la loi de finances du 23 février 1963 [1067], est comptable de fait, « toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes

1063. Pierre ARPAILLANGE, Audience solennelle de la Cour des Comptes, 7 janvier 1992. J.O. du 21 mars 1992 p.3997 cité par Martial WLAZIAC, *Les règles de la comptabilité publique et le recours aux associations parapubliques locales*, Thèse de doctorat, Université de Metz, 1993, p. 156.
1064. Yves Gabriel DJEYA KAMDOM, « La théorie du « ministre juge » dans le champ du contentieux financier public : état des lieux et perspectives d'évolution », *Gestion & finances publiques* 2019, n° 5, p. 70.
1065. Stéphanie DAMAREY, « Les mythes en contentieux financier : place à la démystification », *Gestion & finances publiques* 2021, n° 1, p. 75.
1066. Ordonnance relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, 23 mars 2022, n° 2022-408.
1067. Loi de finances pour 1963, 23 fév. 1963, n° 63-156.

affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés. Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur ».

1269. La gestion de fait est donc une violation du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables qui veut notamment que le comptable soit seul chargé de l'encaissement des recettes, du paiement des dépenses et de la conservation des fonds et valeurs. Cette distinction apparaissait déjà dans une ordonnance royale sur la Chambre des comptes de Paris de 1319 [1068] qui affirmait que « Nul, ne Bailli, ne Sénéchal, ne autre Officials du Roi, ne reçoivent rien, fors que les Receveurs à ce établis »). C'est une ordonnance royale du 14 septembre 1822 relative à l'exécution des dépenses publiques [1069] qui instaure formellement dans notre droit la règle d'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable public. Elle est rappelée dans plusieurs textes successifs comme le décret du 31 mars 1862 [1070], l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances [1071] ainsi que dans le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique [1072].

1270. Bien que la gestion de fait trouve son origine dans ce qu'il était coutume d'appeler la « gestion occulte » [1073], leurs auteurs ne sont pas systématiquement animés de mauvaises intentions. À la fin du XIX^{e} siècle « une plaquette publiée par un percepteur du Doubs [...] attribuait les gestions occultes à l'incapacité et à l'inexpérience des maires

1068. Dans la littérature évoquant cette ordonnance, on trouve parfois qu'elle daterait de 1320. Cette source mentionne l'année 1319 : *Ordonnances, edits, declarations, arrests et lettres patentes concernant l'Autorité et la Jurisdiction de la Chambre des Comptes de Paris. Et reglements pour les finances & les officiers comptables*, 1726, p. 244. Ordonnance citée par Martial WLAZIAC, *op. cit.*, p. 229.
1069. Ordonnance du roi, concernant la comptabilité et les justifications des dépenses publiques, 14 sept. 1822.
1070. Décret portant règlement général sur la comptabilité publique, 29 déc. 1962, n° 62-1587.
1071. *Ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances*, *op. cit.*
1072. *Décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, *op. cit.*
1073. Voir notamment Vincent CATTOIR JONNVILLE, « Aux origines de la gestion de fait, la gestion occulte », *RFFP* 1999, n° 66, p. 11 et Victor DE SWARTE, *Traité de la comptabilité occulte et des gestions extraréglementaires*, Berger-Levrault, 1884, 1162 p.

ruraux, à l'appréhension du rejet de certaines dépenses plus ou moins indispensables, à l'énormité des frais qu'entraîne la comptabilité régulière, à la multiplicité des écritures, aux nombreuses démarches nécessitées par cette comptabilité » [1074].

1271. La gestion de fait peut correspondre à des comportements hautement répréhensibles. Un maire qui recrute et rémunère des agents municipaux exclusivement dédiés à son service pourra être considéré comme comptable de fait. Il sera considéré qu'il a organisé l'extraction irrégulière de deniers publics. Il aura agit tant comme ordonnateur des dépenses de la commune et notamment des salaires des agents, que comme signataire des arrêtés relatifs à leur carrière administrative fictive [1075].

1272. Certains auteurs se sont demandé si la gestion de fait n'allait pas bientôt disparaître [1076]. Seulement une dizaine de cas sont jugés chaque année et si plusieurs explications sont avancées, notamment les effets de la jurisprudence Société Labor Métal [1077], une partie de la doctrine considère que ce déclin « révèle surtout un choix opéré par la Cour des comptes de sanctionner moins la gestion de fait qu'elle n'a pu le faire » [1078]. Cette mission juridictionnelle également est recentralisée avec réforme « JF 2025 ».

2. Les actuelles missions juridictionnelles des CRCT vouées à disparaître

1273. Il convient de relever que les chambres régionales des comptes ne rentrent pas dans le champ d'application de l'ordonnance du 23 mars 2022 [1079]. Cependant, la réforme devrait les concerner à court terme. Le rapport au Président de la République indique ainsi que « dans un souci de cohérence d'ensemble du secteur public local, le régime actuel de responsabilité est maintenu pour l'ensemble des comptables publics [des territoires

1074. Joseph CRÉMIEUX, *Les conseils de préfecture et la réforme administrative*, E. Thorin, 1887, 145 p., p. 63.
1075. Cour des comptes. Arrêt d'appel, *Commune de Levallois-Perret*, 12 mars 1998.
1076. Arnaud LE GALL, « Vers la disparition de la gestion de fait ? », *La lettre juridique de Lexbase* 11 juill. 2013, n° 535.
1077. Dans un arrêt du 23 février 2000, le Conseil d'État a considéré que si la Cour des comptes avait évoqué une affaire de gestion de fait dans un rapport public en relevant l'irrégularité des faits alors elle ne pouvait pas, au nom des principes d'impartialité et des droits de la défense, prononcer, cette fois-ci en tant que juge des comptes, la gestion de fait des protagonistes, CE, *Société Labor Metal*, 23 fév. 2000, 195715, Lebon, p. 83. Cette jurisprudence a été logiquement étendue aux chambres régionales et territoriales des comptes, voir ainsi Stéphanie DAMAREY, « L'application de la jurisprudence Labor-Métal par les chambres régionales des comptes, l'exemple de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France », *RFDA* 2004, p. 392, Étienne DOUAT, « Les exigences du principe d'impartialité pour le juge des comptes, actualité jurisprudentielle sur la gestion de fait », *La revue du Trésor* 2007, p. 664.
1078. Stéphanie DAMAREY, « Les mythes en contentieux financier : place à la démystification », *op. cit.*
1079. *Ordonnance relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics*, *op. cit.*

relevant de la juridiction d'une chambre territoriale des comptes] jusqu'à l'adoption d'une loi organique future » [1080]. Au delà de la recentralisation des missions juridictionnelles des CRC (b), il faut relever que cette ordonnance introduit deux changements majeurs. La réforme unifie le régime de responsabilité des gestionnaires publics et met fin à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables (a).

a. L'unification du régime de responsabilité et la fin de la RPP

1274. Au début de l'année 2021, Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, a présenté le projet stratégique [1081] de la Cour et des CRTC intitulé « JF 2025 ». Celui-ci trace les contour d'une profonde réforme des juridictions financières. Ce projet, qui serait l' « aboutissement d'une réflexion lancée en 2005 par feu Philippe Séguin » [1082] relève du programme gouvernemental « Action publique 2022 » [1083]. La loi de finances pour 2022 [1084] a notamment habilité le gouvernement à créer un régime juridictionnel unifié de responsabilité des gestionnaires publics. Ce régime est définit par une ordonnance du 23 mars 2022 [1085] et il entrera en vigueur au 1er janvier 2023

1275. Dorénavant, le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics concernera à la fois les ordonnateurs et les comptables. Les ordonnateurs concernés sont ceux actuellement justiciables devant la CDBF, « à l'exclusion des ministres et des élus locaux qui relèvent d'une responsabilité politique, mais y compris les membres de leurs cabinets et directeurs d'administrations » [1086].

1276. Il convient de relever que ce ne sont plus les comptes qui seront jugés mais les gestionnaires. Dans les faits, les magistrats jugeaient également le comportement des

1080. *Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics*, PRMX2201889P, Direction générale des Finances publiques et Direction générale des Collectivités locales, 23 mars 2022, [En ligne].
1081. Pierre MOSCOVICI, *JF2025 Construire ensemble l'avenir des juridictions financières*, Cour des comptes, 2021, 40 p., [En ligne] (visité le 06/12/2021).
1082. Marie-Christine de MONTECLER, « Un régime unifié de responsabilité pour les gestionnaires publics », *AJDA* 2022, p. 652.
1083. Cette affiliation est mentionnée dans le rapport relatif à l'ordonnance du 23 mars 2022, *Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics*, *op. cit.*
1084. Loi de finances pour 2022, 30 déc. 2021, n° 2021-1900.
1085. *Ordonnance relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics*, *op. cit.*
1086. *Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics*, *op. cit.*

gestionnaires publics [1087] mais la réforme a le mérite de clarifier la situation.

1277. Concernant la gestion de fait, comme d'autres infractions issues du régime CDBF, elle est conservée. Dans ce cas, les ordonnateurs politiques seront justiciables devant la chambre contentieuse. Le nouvel article L131-15 du CJF indique en effet que « *toute personne* qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste est, dans le cas où elle n'a pas fait l'objet pour les mêmes opérations des poursuites au titre du délit prévu et réprimé par l'article 433-12 du code pénal, passible des sanctions prévues à la section 3 au titre de sa gestion de fait » [1088].

1278. Étonnamment, toute infraction pouvant relever du régime général de responsabilité des gestionnaires publics n'est pas susceptible de poursuite. Ainsi, le nouvel article L131-9 du CJF dispose que seul le justiciable qui « commet une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif, est passible des sanctions ». Deux conditions doivent donc être réunies pour engager la responsabilité des gestionnaires publics relevant de ce régime. La plus forte amende prévue est d'un « montant maximal égal à six mois de rémunération annuelle » du gestionnaire sanctionné. Ces affaires seront donc instruites et jugées par la chambre du contentieux de la Cour des comptes.

b. Une recentralisation des missions juridictionnelles des CRC

1279. Les missions juridictionnelles qui entrent dans le cadre de l'ordonnance du 23 mars 2022 et qui étaient jusque là exercées par les CRC sont recentralisées. Ainsi, les affaires seront instruites et jugées par la chambre du contentieux de la Cour des comptes. Une cour d'appel financière dont la présidence est assurée par le Premier président de la Cour des comptes est instituée. Le Conseil d'État demeure en la matière juge de cassation [1089].

1087. StéphanieDAMAREY écrivait ainsi, avant la réforme, que « l'adage par lequel on limitait l'office du juge des comptes au jugement des comptes des comptables publics, sous-entendu en s'abstenant de toute appréciation du comportement du comptable et du contexte dans lequel les manquements reprochés ont pu se réaliser, a vécu. Il est désormais acquis que le juge des comptes ne juge pas que les comptes des comptables publics mais qu'il juge également ces derniers », Stéphanie DAMAREY, « Les mythes en contentieux financier : place à la démystification », *op. cit.*

1088. *Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics*, *op. cit.*

1089. Sur le contrôle budgétaire par le Conseil d'État, voir Étienne DOUAT, « Le Conseil d'État et le contrôle budgétaire », *RFFP* 2000, n° 70, p. 159.

1280. Il faut observer qu'une partie de la doctrine a dénoncé une telle recentralisation. Stéphanie Damarey, auteure d'un rapport sur la responsabilité des gestionnaires publics [1090] expliquait en novembre 2021 :

> « Les CRC seront autorisées à instruire des affaires, à les transmettre à la Cour des comptes, laquelle les examinera dans sa section contentieuse dédiée. J'y vois un problème important : la loi de 1982 quand elle a créé les CRC, elle visait à rapprocher le juge financier de l'emploi des fonds publics locaux. Cela a notamment permis de mettre en évidence, on le voit dans la jurisprudence, des affaires de gestion de fait dans les affaires locales qu'on n'avait pas détectées avant les CRC car la Cour des comptes agissait seule depuis 1807. Avoir créé des CRC à compétence territoriale permet d'avoir un œil plus proche de la réalité de l'emploi des fonds publics. Or, là, on fait machine arrière, on revient sur les apports de la loi de 1982 qui voulait rapprocher le juge financier des territoires. Encore une fois, tout va être géré à Paris. » [1091]

1281. Dans ce contexte de déjuridictionnalisation des missions des CRTC (pour rappel, la réforme a vocation à s'appliquer aux chambres régionales des comptes), il convient toutefois d'envisager l'hypothèse d'une nouvelle mission juridictionnelle.

B. L'intérêt d'une nouvelle mission juridictionnelle des CRTC

1282. Si les missions non juridictionnelles des CRTC sont efficaces et vont être étendues (1), elles pourraient être utilement complétées par une juridictionnalisation de leur contrôle budgétaire (2).

1090. Stéphanie DAMAREY, *Régimes de responsabilité financière des gestionnaires publics. Analyse comparée*, 15 avr. 2020, [En ligne].
1091. Brigitte MENGUY et Romain GASPAR, « "L'objectif de Bercy est d'éviter que les comptables voient leur responsabilité financière engagée" », *La Gazette des communes* 2 nov. 2021, [En ligne] (visité le 25/02/2022).

1. Des missions non juridictionnelles efficaces et étendues

1283. Les CRTC ont actuellement deux grandes missions non juridictionnelles : l'examen de gestion d'une part et le contrôle budgétaire d'autre part. Ce dernier sera évoqué plus bas. Il convient de remarquer que l'examen de gestion est instructif même si ses conséquences sont essentiellement extra-juridiques (a). Il faut préciser par ailleurs que la loi 3DS [1092] étend l'intervention non juridictionnelle des CRC (b).

a. Un examen de gestion instructif mais aux conséquences essentiellement extra-juridiques

1284. L'examen de gestion était prévu dès la loi de 1982. Dans la mesure où il a également un caractère non juridictionnel, les chambres rendent non pas des jugements, mais des rapports d'observations. Les modalités de cet examen de gestion connaîtront diverses adaptations liées souvent à des contextes particuliers sur lesquels il n'est pas inutile de revenir.

1285. Il a été reproché au texte de 1982 de comporter des dispositions « particulièrement elliptiques » [1093] concernant l'examen de gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Certains élus considéraient que les chambres prenaient alors beaucoup plus de liberté que ce que le législateur avait initialement entendu leur octroyer, ils y voyaient même une « dérive » [1094]. L'article 87 de la loi qui instaure cet examen mentionne néanmoins que la chambre régionale des comptes « vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Elle s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs ». Le dernier alinéa de l'article indique par ailleurs que la Chambre « peut présenter aux collectivités territoriales soumises à sa juridiction des observations sur leur gestion ».

1286. Que l'on confie aux chambres régionales et territoriales des comptes le soin de s'assurer du « bon emploi » de l'argent public a mécontenté les élus locaux (une formule

1092. *Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*, *op. cit.*
1093. Jacques OUDIN, *Chambres régionales des comptes et élus locaux : un dialogue indispensable au service de la démocratie locale*, Rapport d'information n° 520, Sénat, juin 1998.
1094. Sénat, Proposition de loi tendant à modifier le code des juridictions financières afin de préciser les compétences des chambres régionales des comptes, fév. 1997, n° 229.

identique [1095], dont elle s'inspire, concernant les missions de la Cour des comptes, a quant à elle suscité moins d'émotion, mais disaient ces mêmes détracteurs des CRC, parce que la Cour des comptes, elle, n'en faisait pas un « usage abusif » [1096]).

1287. La loi du 5 janvier 1988, dite *loi Galland*, va modifier la formule litigieuse. La Chambre a désormais pour mission de s'assurer « de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs ». Si cette révision semble atténuer le rôle des CRC, le professeur Saïdj remarquait [1097] qu'on peut également y voir un renforcement de son contrôle. Paradoxalement en effet, la loi supprime le caractère « éventuel » de l'examen de gestion. La phrase de l'article devient : la chambre « examine la gestion des collectivités territoriales ».

1288. Les années 1990 [1098] connaissent plusieurs scandales politico-financiers aux retentissements médiatiques importants. Il s'agit en particulier des affaires Boucheron (révélée après un examen de gestion de la CRC), des marchés truqués des lycées d'Île-de-France, du Dauphiné News, de Grenoble Isère développement, de Gifco, des emplois fictifs de la mairie de Paris, de la Sempap, des HLM des Hauts-de-Seine, etc.

1289. Dans ce contexte, des réformes viendront augmenter les pouvoirs des CRC. La loi du 29 janvier 1993, dite « Loi Sapin », relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques a mis en place des sanctions contre ceux qui feraient obstacle à leur contrôle. Celui-ci est d'ailleurs étendu aux délégataires de services publics avec la loi du 8 février 1995 relative aux marchés publics et aux délégations de service public.

1290. Ces nouveaux pouvoirs font l'objet de nouvelles critiques d'une partie de la classe politique qui voit dans le travail des chambres, moins un examen de gestion qu'« un véritable contrôle d'opportunité » [1099]. Les partisans d'une réduction des pouvoirs des CRC estimaient que « les élus locaux [sont] responsables devant le suffrage universel et devant lui

1095. Disposition issue de la loi du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes, aujourd'hui codifiée à l'article L111-3 du CJF : « La Cour des comptes vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'État ».
1096. Patrice GÉLARD et Jean-Patrick COURTOIS, *op. cit.*
1097. Luc SAÏDJ, « Budgets et comptes locaux : contrôle de gestion » *in Encyclopédie des collectivités locales*, folio n°7145, Chapitre 3, 2008.
1098. Les décennies précédentes ont eu également leur lot d'affaires. Pour ne se limiter qu'aux plus importantes impliquant des collectivités territoriales et révélées sous la V^{e} République, il est possible de citer, dans les années 70, l'affaire des abattoirs de La Villette et l'affaire Urba. Le feuilleton de cette dernière se poursuivra d'ailleurs jusqu'à la fin des années 80.
1099. Patrice GÉLARD et Jean-Patrick COURTOIS, *op. cit.*

seul de l'opportunité des décisions qu'ils ont prises dans la gestion de leur collectivité » [1100]. Après des travaux, surtout menés au Sénat [1101], les préoccupations des élus trouveront un débouché politique dans ce qui deviendra la loi précitée du 21 décembre 2001 et le décret d'application 2002-1201 du 27 septembre 2002. L'article 36, codifié à l'article LO.252-8 du CJF, aura vocation à répondre au mécontentement des élus. Cet article précise que « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

1291. Il convient de noter que l'examen de gestion des collectivités territoriales est relativement poussé. Selon l'article L211-3 du CJF précité, il comprend trois grands volets : la régularité des actes de gestion, l'économie des moyens mis en œuvre et l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant.

1292. Une étude approfondie [1102], menée par Marc Leroy, s'est intéressée concrètement aux examens de gestion des chambres régionales et territoriales des comptes. L'auteur a minutieusement examiné les rapports d'observations définitives de 111 collectivités de métropole (et un cas de Polynésie) rendus de 2015 à 2017 et couvrant une période de contrôle comprise entre 2008 et 2016. Un travail similaire plus récent a été effectué par Vincent Potier, ancien directeur général du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), qui a examiné les recommandations des chambres de 2015 à 2018 [1103].

1293. Parmi les anomalies constatées par les chambres, sont relevées des lacunes concernant l'inventaire du patrimoine, ce qui a des conséquences, comme le souligne Étienne Douat [1104], sur le calcul des amortissements et des provisions à constituer par les collectivités.

1294. Les chambres ont également repéré que certaines collectivités ne rattachaient pas toujours au bon exercice certaines charges et certains produits. Déroger à la règle de

1100. *Ibid.*
1101. En particulier le rapport d'information au nom du groupe de travail sur les chambres régionales et territoriales des comptes, Jacques OUDIN, *op. cit.*
1102. Marc LEROY, « Quelle qualité de la décision financière des collectivités territoriales ? », *op. cit.*
1103. Vincent POTIER, *Guide pour la bonne gestion des collectivités territoriales*, n° 2532/36, 1er oct. 2020.
1104. Étienne DOUAT, « L'utilité de l'examen de la gestion des chambres régionales des comptes » *in Gestion locale & Chambres régionales des comptes*, sous la dir. de Faneva Tsiadino RAKOTONDRAHASO, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, mars 2020.

l'annualité budgétaire en n'inscrivant pas une charge à un exercice pendant lequel elle a pourtant été supportée peut permettre aux collectivités peu scrupuleuses d'« éviter de dégrader leur résultat » [1105].

1295. De nombreuses observations portent sur la question des ressources humaines avec des irrégularités (notamment liées à un temps de travail insuffisant des agents par rapport aux lois et règlements) qui ont des conséquences financières très importantes.

1296. La gestion de la dette par les collectivités a également fait l'objet de remontrances de la part des juridictions financières qui relèvent que de meilleures pratiques permettraient des économies substantielles.

1297. Il ressort de ces études que les chambres ont pu mettre en évidence un certain nombre d'erreurs ou d'irrégularités que les collectivités peuvent corriger. Ce travail participe également à l'amélioration générale de la compréhension des lois et règlements portant sur les comptes, les budgets, les dépenses, voire dans une moindre mesure, sur les recettes. Par leur caractère public, les observations définitives issues de ces contrôles ont indubitablement servi à améliorer la qualité des informations comptables et budgétaires communiquées aux élus et aux citoyens. À ce sujet, si l'alinéa premier de l'article 47-2 de la Constitution, introduit par la réforme constitutionnelle de 2008, mentionne spécifiquement la Cour des comptes, il faut considérer que la formule selon laquelle « par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens » s'applique également aux CRTC. L'objectif fixé à l'alinéa 2 de ce même article est en partie assuré par les CRTC : « Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

1298. Les rapports des chambres ont également très certainement conduit à faire prendre conscience aux ordonnateurs de l'intérêt de revoir certaines pratiques, mettre en place des audits et des contrôles internes. Enfin, il est probable que des gaspillages ont pu cesser et des économies être réalisées grâce aux recommandations des chambres. Il faut rappeler que certains de ces examens de gestion ont conduit à des procédures pénales. En effet, si les magistrats considèrent qu'un délit a été commis, le procureur de la République

1105. *Ibid.*

en est avisé [1106].

1299. Il convient toutefois d'ajouter que ces examens de gestion interviennent généralement de nombreux mois après la fin du dernier exercice de la période qu'ils couvrent. Par ailleurs, les CRTC ont des moyens très limités pour contraindre une collectivité récalcitrante à mettre fin à une pratique irrégulière. S'il y a des effets à l'examen de gestion, ils sont, en grande partie, extra-juridiques. Les avis des chambres font l'objet d'une médiatisation locale, voire nationale, qui peut s'avérer d'un inconfort certain pour les élus concernés, quand ils ne représentent pas une véritable menace électorale. Les rapports des CRTC deviennent ainsi « un moyen non négligeable de peser sur le cours des choses, résurgence d'un droit de remontrance... qui place l'homme de pouvoir sous les yeux de l'opinion » [1107]. Les décideurs locaux « ne peuvent balayer ces critiques avec les mêmes arguments, ou la même désinvolture, que lorsqu'elles viennent de l'opposition et aucun élu, ni cadre territorial, ne souhaite retrouver les mêmes propos dans le rapport suivant dont on est assuré qu'il interviendra dans les cinq ou six ans à venir » [1108]. Néanmoins, il n'est pas certain que dans un État de droit, l'intimidation médiatique doit être le principal recours contre la violation de la règle de droit ou des principes de bonne gestion.

1300. Dans son *Livre blanc des juridictions financières* de juillet 2017, le syndicat des juridictions financières unifié, qui plaide pour un renforcement des pouvoirs des CRTC indiquait : « Il convient [...] d'améliorer l'efficacité des contrôles de gestion par les juridictions financières, et de permettre à ces dernières de valoriser leurs travaux par des publications sur des enjeux de politiques locales. En particulier, le contrôle des comptes et de la gestion se traduit aujourd'hui par des observations et des recommandations, qui par leur intitulé même, traduisent leur caractère peu contraignant » [1109]. Pour ce syndicat de magistrats financiers, « il serait ainsi utile de doter les juridictions financières d'un pouvoir de sanction lorsque des irrégularités manifestes et répétées sont relevées, et d'offrir, sous conditions,

1106. Il faut remarquer que l'ordonnance du 23 mars 2022 modifiera l'article L111-1 du code des juridictions financières pour notamment ajouter la disposition selon laquelle « lorsque la Cour des comptes découvre, à l'occasion de ses contrôles, des faits de nature à motiver l'ouverture d'une procédure judiciaire, elle en informe le procureur général près la Cour des comptes qui en informe le procureur de la République et en avise le garde des sceaux, ministre de la justice ».

1107. Guy PIOLÉ, *Les chambres régionales des comptes*, 2ème éd., Politiques locales, LGDJ, 2007, 128 p., p. 5, mentionné par Robert HERTZOG et Éric PORTAL, « Les innovations dans la gestion financière locale : imposées, proposées et décidées » *in Annuaire des collectivités locales. Où en est la gestion locale ?*, tome 28, GRALE. CNRS éd., 2008, p. 73, p. 77.

1108. *Ibid.*, p. 77.

1109. *Livre blanc des juridictions financières*, Syndicat des juridictions financières unifié, juill. 2017, 18 p., [En ligne] (visité le 06/01/2021), p. 6.

aux citoyens et aux élus, la faculté de saisir directement les juridictions financières » [1110].

b. L'intervention non juridictionnelle des CRC étendue par la loi 3DS

1301. Il convient de noter que les chambres régionales des comptes ne sont pas concernées par les dispositions de loi 3DS qui intéressent les compétences des CRC. L'explication est la même que celle qui les excluent de l'ordonnance du 23 mars 2022. Seule une loi organique peut venir modifier les compétences des chambres régionales des comptes.

1302. Il faut mentionner que la loi 3DS [1111] crée une compétence d'évaluation des politiques publiques territoriales pour les CRC. Ainsi, le texte contient un chapitre VIII intitulé « Modernisation des missions des chambres régionales des comptes et renforcement de l'évaluation des politiques publiques ». Il est prévu que la chambre régionale des comptes peut être saisie aux fins de réaliser l'évaluation d'une politique publique relevant de la compétence des collectivités territoriales ou établissements publics auteurs de la saisine. Ainsi, peuvent saisir la CRC : le président du conseil régional, du conseil départemental ou du conseil d'une métropole. La saisine de la CRC peut soit relever de l'initiative propre du président de l'exécutif soit faire l'objet d'une délibération de l'assemblée délibérante.

1303. Par ailleurs, dans les mêmes conditions, ces mêmes autorités (auxquelles il faut ajouter le président d'une communauté urbaine) peuvent saisir la chambre d'une demande d'avis sur les conséquences de tout projet d'investissement exceptionnel dont la maîtrise d'ouvrage est directement assurée par la collectivité territoriale ou l'EPCI. Si cette nouvelle compétence renforce le rôle d'évaluation des politiques publiques locales, il serait utile que les CRC ne soient pas totalement dépourvues de missions juridictionnelles. Il convient alors d'évoquer la proposition de juridictionnalisation d'un contrôle budgétaire des CRTC.

2. La proposition d'une juridictionnalisation du contrôle budgétaire des CRTC

1304. Il importe de rappeler qu'aujourd'hui, le contrôle budgétaire exercé par les CRTC est non juridictionnel et conditionné (a). La juridictionnalisation de ce contrôle pourrait présenter une certain intérêt (b).

1110. *Ibid.*, p. 6.
1111. *Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*, *op. cit.*

a. Un contrôle budgétaire aujourd'hui non juridictionnel et conditionné

1305. Une fois qu'elle est saisie par le préfet, la CRTC dispose d'un mois pour rendre un premier avis. Celui-ci est communiqué à la collectivité et à partir de la réponse de cette dernière (implicite ou explicite), la chambre a généralement quinze jours pour rendre son second avis. Ces délais ne sont toutefois pas impératifs, leur dépassement n'entraîne pas la nullité de la procédure, mais pourrait cependant engager la responsabilité de l'État [1112].

1306. Même si en la matière, il ne relève pas de son pouvoir juridictionnel, le contrôle de la CRTC offre plusieurs garanties vis-à-vis de la collectivité contrôlée. D'une part, en vertu de l'article L241-13 du CJF, la procédure est contradictoire [1113]. En effet, l'ordonnateur de la collectivité contrôlée ou son représentant peut formuler des observations écrites ou orales (et dans ce cas être accompagné s'il le souhaite) auprès du rapporteur procédant aux investigations. D'autre part, les avis sont délibérés et adoptés collégialement.

1307. Si ce contrôle est rigoureux, il a été observé plus tôt que la CRTC ne peut pas s'auto-saisir. Même pour le contrôle des dépenses obligatoires pour lequel elle détient une compétence propre en matière de qualification, il faut nécessairement qu'elle soit saisie, soit par le préfet, soit par le comptable public ou toute personne intéressée.

1308. Or, à l'occasion par exemple d'un examen de gestion, elle pourrait remarquer une violation d'une ou plusieurs obligations budgétaires qui pèsent sur les collectivités territoriales. Néanmoins, en dehors de la possibilité de saisir le préfet qui reste libre de ne pas agir, elle n'a pas de moyens pour faire cesser l'irrégularité constatée. Yves Roquelet, président du syndicat des juridictions financières, relevait qu'en l'état actuel du droit, « les chambres des comptes peuvent toujours dénoncer mais très rarement réparer » [1114]. Il faut alors mesurer l'intérêt que revêt la juridictionnalisation de ce contrôle budgétaire.

1112. Luc SAÏDJ, « Budgets et comptes locaux : caractères généraux des contrôles par les CRC » *in Encyclopédie des collectivités locales*, folio n°7135, Chapitre 1, 2006.

1113. Cet aspect contradictoire n'avait pas été prévu à l'origine, mais il était observé dans la pratique. Plus tard, « la loi n°88-13 du 5 janvier 1988 dite *loi Galland* a consacré le principe d'un entretien préalable avec l'ordonnateur et a modifié l'article 87 de la loi du 2 mars 1982 en ajoutant à propos des observations que celles-ci "ne peuvent être formulées sans un entretien préalable entre le magistrat rapporteur ou le président de la chambre et l'ordonnateur de la collectivité concernée" », Jean-Louis CHARTIER et Alain DOYELLE, « Les procédures contradictoires des chambres régionales des comptes », *AJDA* 1995, p. 765. Il a par ailleurs été fait observer que ce contradictoire méritait d'être concilié avec, dans un premier temps, une réelle confidentialité des échanges, pas toujours respectée, en particulier par les élus, Pierre-Yves BERTUCCI, « Les chambres régionales des comptes, entre respect du contradictoire et préservation de la confidentialité », *LPA* 23 juin 1997, n° 75, p. 4).

1114. Voir son entretien filmé, du 23 octobre 2018, « Vers quelle responsabilité financière pour les collectivités et les hôpitaux ? », https://www.youtube.com/watch?v=U1Dux6tLal0&t=1s

b. L'intérêt d'une juridictionnalisation du contrôle budgétaire des CRTC

1309. Compte tenu de la formation et de l'expérience des magistrats des CRTC, ils sont les mieux à même de contrôler les comptes publics locaux. Par exemple, les questions de l'équilibre et du déficit budgétaires peuvent être relativement déroutantes pour un non spécialiste des comptes publics, fut-il magistrat administratif. Les calculs pour déterminer la violation des règles de droit peuvent demander des consolidations de budgets, entre celui de la collectivité et ceux de ses établissements. Des retraitements doivent être par ailleurs opérés.

1310. Cela a été mentionné, les juges des CRTC sont rompus à ce type de vérifications, qu'ils exercent soit dans le cadre de l'actuel contrôle budgétaire soit encore dans le cadre de certains examens de gestion. Les juges administratifs quant à eux sont relativement peu habitués à ce type de contentieux et donc probablement moins à l'aise pour les traiter.

1311. Cependant, il a été signalé que la réforme des juridictions financières « JF 2025 » aboutissait à recentraliser les missions juridictionnelles des CRC. Pour autant, il faut relever que les magistrats des CRC conservent leur statut. Par ailleurs, ils seront amenés à juger au sein de la chambre du contentieux de la Cour des comptes, aux côtés de leurs homologues appartenant à cette dernière. Ces éléments peuvent amener à penser que si la chambre du contentieux de la Cour des comptes a plus particulièrement vocation juger des justiciables, les CRTC pourraient juger des actes. En l'occurrence, il pourrait alors être soutenu la proposition d'une juridictionnalisation du contrôle budgétaire des CRTC.

1312. Dans un article intitulé « *Les rapports entre contrôle de légalité et contrôle budgétaire : un problème de frontière* », Alain Pariente relevait très justement que « le contrôle budgétaire est largement perçu comme un contrôle marginal mais efficace » [1115]. Pour le renforcer, l'auteur propose deux évolutions. D'une part, « l'extension du régime des recours en matière de dépenses obligatoires aux [trois] autres hypothèses ». Cette solution aurait donc le mérite de permettre à toute personne intéressée de saisir la juridiction financière et non nécessairement le juge administratif dans ces hypothèses.

1313. La deuxième évolution, plus audacieuse, est de « juridictionnaliser les décisions [des CRTC] pour en faire de véritables "jugements budgétaires" » [1116]. Les arguments en

1115. Alain PARIENTE, « Les rapports entre contrôle de légalité et contrôle budgétaire : un problème de frontière » *in Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, sous la dir. de Pascal COMBEAU, Logiques juridiques, L'Harmattan, jan. 2008, p. 89.
1116. *Ibid.*

faveur de cette évolution sont convaincants : « il s'agit de faire des [CRTC] des actrices essentielles du contrôle budgétaire. Leurs compétences en la matière est très largement reconnue et les tribunaux administratifs appelés à se prononcer ont souvent des difficultés dans le traitement de ces dossiers particulièrement techniques » [1117]. L'auteur ajoute que « la cohérence d'ensemble du système serait largement améliorée » [1118]. Un troisième argument plaide pour cette juridictionnalisation du contrôle budgétaire des CRTC : « Le jugement des [CRTC] serait très rapide [...] En conséquence, le budget serait rétabli au cours de l'année d'exécution et éviterait le décalage problématique induit aujourd'hui lors d'un recours en annulation, consécutif à une abstention du représentant de l'État de saisir la chambre » [1119]. Alain Pariente identifie néanmoins les critiques possible d'une telle évolution et notamment celle d'un risque de « tutelle juridictionnelle » [1120]. Pour autant, le juge administratif détient déjà ce pouvoir d'imposer des mesures à la collectivité qui enfreindrait règles budgétaires.

1314. Pour prolonger cette réflexion, il est possible d'imaginer que les justiciables pourront interjeter appel devant la Cour des comptes. La cassation relèvera du Conseil d'État. Dans l'hypothèse d'une telle évolution, les avis des CRTC qui deviendraient des jugements qui s'imposent au préfet. Sa compétence serait alors liée.

1117. *Ibid.*
1118. *Ibid.*
1119. *Ibid.*
1120. *Ibid.*

Chapitre 2

La dimension matérielle des limites supérieures de cette nouvelle autonomie

1315. Dans la proposition d'une autonomie financière fondée sur la nature des dépenses des collectivités territoriales, il s'agit de mesurer le montant des dépenses imposées engagées par la collectivité, de lui appliquer un taux d'autonomie financière et d'en déduire le volume des ressources librement disponibles que doit lui garantir l'État. Si le montant des dépenses imposées à la collectivité représente une valeur de 100, que le taux d'autonomie financière est de 20 %, alors l'État a une obligation de 120 vis-à-vis de la collectivité : 100 serviront à rembourser les dépenses que la collectivité a été contrainte d'engager tandis que l'utilisation des 20 sera à sa discrétion. Ces 20 sont l'expression matérielle de son autonomie financière.

1316. Cette manière de calculer l'obligation de l'État présente un risque important. Il suffit en effet aux collectivités d'être prodigues en matière de dépenses imposées pour voir mécaniquement le volume des ressources à leur libre disposition augmenter. Pour saisir les enjeux, il faut prendre un exemple. Les départements ont la compétence en matière d'équipement des collèges. Il faut supposer que l'État considère qu'au regard de l'exigence d'équité territoriale, les dépenses liées à ces équipements sont prises en charge par lui intégralement. Les collectivités ne seraient alors plus « challengées » ni sur le taux d'équipement qui pourrait atteindre des proportions injustifiées au regard des besoins des collégiens, ni sur les coûts des équipements. Au contraire, plus les dépenses, ici considérées

comme imposées, sont importantes, plus le volume des ressources librement disponibles qui en découlera sera grand. D'une part, cette solution aboutirait à une augmentation plus forte encore de la dépense publique. D'autre part, elle conduirait à indirectement pénaliser les collectivités vertueuses.

1317. Pour éviter cet écueil, il faut assurément fixer des limites matérielles objectives. Elles vont être de deux ordres. D'une part, il faudra s'assurer que les dépenses envisagées rentrent bien dans la catégorie des dépenses imposées. Dans l'exemple précédent, il faudra donc établir les critères qui légitiment la modernisation (définition d'un parc informatique minimal, normes quant au nombre de collégiens pour un ordinateur, système d'exploitation de base, etc.). Il faut préciser à ce stade que si les critères ne sont pas réunis, cela ne signifie pas que la collectivité est empêchée de réaliser les dépenses. En revanche, celles-ci n'étant alors pas considérées comme subies par la collectivité, elles ne seront pas remboursées par l'État. D'autre part, il faut que le montant dépensé soit opportun et ici c'est donc le coût qui sera examiné.

1318. La première limite renvoie à la distinction entre les dépenses propres et les dépenses imposées. La qualification de la dépense va entraîner ou non le remboursement par l'État. Cette qualification agit donc comme une limite supérieure à l'autonomie financière lorsque la dépense est considérée comme propre (le financement de l'État ne va pas au-delà de cette limite). En revanche, elle agit comme une limite inférieure quand la dépense est considérée comme imposée (le financement de l'État ne va pas en deçà de cette limite). Dans la mesure où la dépense propre est nécessairement définie par déduction (tout ce qui ne constitue pas des dépenses imposées doit être qualifié de dépenses propres), la définition de la dépense imposée sera traitée dans le chapitre suivant.

1319. La seconde limite concerne donc le montant que l'État va devoir prendre en charge, une fois la dépense considérée comme imposée. Les règles de bonne gestion publique veulent que cette dépense soit maîtrisée, mais comment y parvenir ? Est-ce que dans les actuelles réflexions menées au sein de l'État pour réduire la dépense publique locale, il y aurait des mécanismes qui pourraient s'insérer dans la proposition ici soutenue d'une autonomie financière fondée sur la nature des dépenses des collectivités territoriales ?

1320. Il ne s'agit pas ici de s'intéresser aux décisions unilatérales de baisse des dotations aux collectivités territoriales, ni à la limitation de leur pouvoir fiscal. Certes, il est possible de voir dans ces démarches un moyen de réduire la dépense locale, mais rien ne dit qu'une telle diminution conduit à une meilleure gestion. Il faut davantage explorer les

pistes proposées en matière de rationalisation ou d'optimisation des dépenses publiques locales. De ce point de vue, il y a deux grandes réflexions qui sont à l'œuvre au sein de l'État. La première consiste à appliquer une LOLF locale aux collectivités territoriales. La seconde est d'introduire la notion de coût de référence de la dépense publique.

1321. Dans la première hypothèse, celle d'une LOLF locale, il s'agit de régir entièrement le pouvoir de dépenser des collectivités territoriales. La mise en œuvre d'une telle mesure aurait pour effet d'établir un contrôle global des dépenses locales. La seconde hypothèse, l'instauration d'un plafond de dépenses tenant compte d'un coût de référence (il sera proposé ici un coût médian), pourrait quant à elle introduire un contrôle plus mesuré. Face à la tentation d'une limitation maximale avec une LOLF locale (Section 1), il semble plus pertinent de proposer une limitation minimale avec un coût médian constaté de la dépense (Section 2).

Section I La tentation d'une limitation maximale avec une LOLF locale

1322. La loi organique relative aux lois de finances définitivement adoptée le 28 juin et promulguée le 1er août 2001 (pour application totale à compter de la loi de finances pour 2006) a pu être qualifiée de nouvelle Constitution financière. Même si cette expression est très certainement exagérée, la LOLF met en place, au niveau de l'État, une procédure budgétaire inédite, qui se substitue à l'ancien régime de l'ordonnance organique de 1959 [1121].

1323. L'exposé des motifs de la proposition de LOLF rappelle que cette ordonnance organique de 1959, « inscrite dans la logique du parlementarisme rationalisé » [1122], avait été « rédigée dans le secret des bureaux du ministère des Finances, sans aucune consultation des assemblées parlementaires » et que si elle avait la valeur d'une loi organique, « elle n'a pas été soumise au contrôle de constitutionnalité qui s'applique désormais à toutes les lois de cette nature » [1123].

1121. *Ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances*, *op. cit.*
1122. Proposition de Loi organique relative aux lois de finances, 12 juill. 2000, n° 2540, p. 3.
1123. *Ibid.*, p. 3.

1324. Très vite, cette ordonnance de 1959, qui est intégrée par le Conseil constitutionnel au bloc de constitutionnalité [1124], s'est montrée inadaptée. C'est la raison pour laquelle il y a eu de nombreuses tentatives de réformes pendant presque quarante ans. Plusieurs griefs étaient fait à l'ordonnance de 1959 par les auteurs de la LOLF. Ils considéraient notamment qu'elle pouvait, en partie, s'affranchir du texte constitutionnel. L'exemple qui a été donné est celui des taxes parafiscales, « impôts que l'article 4 de l'ordonnance [soustrayait] purement et simplement au champ d'application de l'article 34 de la Constitution, disposant que la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures » [1125].

1325. Mais surtout, le texte de 1959 était vu comme autorisant, sinon encourageant, une gestion budgétaire de l'État hautement contestable. Par exemple, « les concours de l'État aux collectivités locales [pouvaient] prendre la forme de subventions ou de "prélèvements sur recettes" non prévus par l'ordonnance, et ce, dans des conditions peu cohérentes, régulièrement critiquées par la Cour des comptes » [1126]. Par ailleurs, « le recours à la seule comptabilité de caisse, une certaine confusion entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie, ainsi que le flou des textes [conduisaient] chaque année à des polémiques sur les opérations de fin d'exercice, dont une utilisation "judicieuse" [pouvait] permettre des effets d'affichage en matière de déficit budgétaire » [1127]. Le principe de spécialité que l'ordonnance imposait pouvait également faire « obstacle, au développement d'une démarche de performance dans la gestion des services publics » [1128].

1326. La critique de l'ordonnance de 1959 portait également sur sa trop faible exigence en matière de « transparence et de sincérité » qui privait ainsi les actes budgétaires de l'État d'« un réel contrôle parlementaire » [1129].

1327. À l'occasion des débats parlementaires, il a été rappelé que pas moins de trente-six propositions de loi destinées à réformer l'ordonnance de 1959 avaient été déposées en presque quarante ans et qu'« aucune n'a pu aboutir » [1130]. Avant même que le texte soit voté, la confiance dans le succès de cette trente-septième tentative se faisait néanmoins

1124. Cons. Const., *Loi de finances rectificative pour 1960*, 11 août 1960, 60-8 DC.
1125. *Proposition de Loi organique relative aux lois de finances*, *op. cit.*, p. 3.
1126. *Ibid.*, p. 4.
1127. *Ibid.*, p. 4.
1128. *Ibid.*, p. 4.
1129. *Ibid.*, p. 4.
1130. Propos de DIDIER MIGAUD lors d'une réunion de la commission spéciale instituée par l'Assemblée nationale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances, séance du 30 janvier 2001, compte-rendu n°11.

ressentir. À l'approche du vote, le député Didier Migaud, auteur de la proposition, a ainsi pu souligner à plusieurs reprises que « le concours de circonstances extraordinaires » [1131], le « moment est historique [...] marqué par un concours de circonstances propice » [1132] et a pu parler de « conjonction toute particulière de volontés ». Il cite ainsi le rôle de Laurent Fabius « qui, après avoir présidé, dès octobre 1998, le groupe de travail sur l'efficacité de la dépense budgétaire, n'a pas oublié, dans ses nouvelles fonctions [président de l'Assemblée nationale aux débuts de l'élaboration du texte et ministre de l'Économie et des Finances à la fin], la nécessité de la réforme. Bien entendu, l'hommage est également rendu au président de la commission des Finances du Sénat d'alors, Alain Lambert, qui s'assurera de son côté que la chambre haute se rallie sans trop de difficulté à la démarche.

1328. Dans son ouvrage consacré à la LOLF, Stéphanie Damaray évoque également ce concours de circonstances et emprunte l'expression à Raymond Forni (à l'époque de l'adoption de la LOLF président de l'Assemblée nationale) expliquant que le texte avait bénéficié d'une conjonction astrale favorable [1133]. En plus des personnalités impliquées dans le succès de cette entreprise, l'auteure remarque (sans qu'il faille nécessairement s'en réjouir) que la proposition est restée relativement confidentielle jusqu'à son adoption. Par ailleurs, les syndicats du secteur public se sont peu mobilisés, car ils n'ont, semble-t-il, pas réellement mesuré les conséquences de ce texte sur l'activité quotidienne des fonctionnaires, peut-être troublés par son titre relativement technique [1134].

1329. L'exposé des motifs du texte rappelle deux grands objectifs assignés à la LOLF : permettre l'amélioration de la gestion publique d'une part et mieux assurer l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement d'autre part. Les innovations qui sont associées à cette loi organique, en particulier celles destinées à servir ce premier objectif, ont provoqué un réel engouement qui se vérifie à la fois dans le discours politique, mais également sous la plume des spécialistes en finances publiques.

1330. Cette appropriation de la LOLF a amenés les auteurs à adopter un vocabulaire spécifique. En effet, de nombreux articles, ouvrages et publications professionnelles mentionnent les termes « *lolfique* » et « *lolfien* » et leurs déclinaisons. Ainsi, parle-t-on de

1131. Propos de DIDIER MIGAUD lors d'une commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, mardi 11 juillet 2000, séance de 17h00, compte-rendu n°64.
1132. Propos de DIDIER MIGAUD lors d'une discussion en séance publique à l'Assemblée nationale concernant la proposition de loi organique relative aux lois de finances, séance du 7 février 2001
1133. Stéphanie DAMAREY, *La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, 2ème éd., Mise au point, Ellipses, 2016, 176 p., p. 3.
1134. *Ibid.*, p. 3.

principes lolfiques [1135], de *modèle lolfique* [1136] ou *lolfien* [1137], de *culture lolfique* [1138] mais également de *grammaire lolfienne* [1139], de *vocabulaire lolfien* [1140]. Et bien entendu, quand il s'agit de *lolfiser* [1141], il est alors question de *lolfisation* [1142]. Il faut également relever qu'il existerait des services plus ou moins bien *lolfés* [1143].

1331. Le texte de 2001, malgré plusieurs réformes [1144], sera peu modifié. Les dispositions qu'il insère dans le droit positif seront enrichies avec la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques [1145]. Même si vingt ans après, l'enthousiasme est quelque peu retombé, le texte de 2001 est devenu l'emblème de la manière dont dorénavant il fallait envisager la gestion de l'administration publique et la question s'est rapidement posée de l'adapter au niveau local. Pourtant, cette apparente irrésistibilité de la LOLF (§1) ne doit pas dissimuler les obstacles qui rendent sa déclinaison locale inopportune (§2).

1135. David CARASSUS, Christophe MAUREL et Damien GARDEY, « Les démarches locales de performance publique face à la LOLF : mimétisme ou innovation ? », *Politiques et management public* 30 déc. 2011, volume 28, p. 417.
1136. David CARASSUS, « La certification des comptes des collectivités locales : enjeux et pertinence de l'application du modèle *lolfique* », *RFFP* 2009, n° 107, p. 168.
1137. Damien CATTEAU, « Quelles compétences pour les nouvelles régions ? », *RFFP* 2018, n° 143, p. 23.
1138. Luc NIKONOFF et Emmanuel BAYLE, « Les conditions de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances au sein du ministère chargé des Sports entre 2001 et 2006 : quels premiers enseignements ? », *Revue européenne de management du sport* oct. 2007, n°19, p. 1.
1139. Jean-François BOUDET, « La « grammaire lolftienne » », *RFDA* 2015, n° 6, p. 1215.
1140. Marc LEROY, « Les périmètres publics et privés des finances », *RFFP* 2012, n° 120, p. 27.
1141. Alain RUELLO, « Accord 2 : la décision de Bercy se fait attendre », *Les Échos* 10 mai 2004, [En ligne] (visité le 09/10/2021).
1142. Maurice Alexandre BASLÉ, « L'acculturation silencieuse à l'évaluation des politiques publiques et programmes dans les collectivités territoriales en France : le développement de capacités internes orientées vers la performance et la nouvelle gouvernance publique », *Politiques et management public* 15 juin 2014, p. 267.
1143. Jean-René BRUNETIÈRE, « Introduction du colloque » *in Modernisation financière de l'État LOLF & MODERFIE. Un levier pour la réforme de l'État ?*, Actes du colloque CFDT Cadres et CFDT Fonctions Publiques, 11 juin 2004.
1144. Quatre lois organiques viendront modifier la LOLF avant la réforme de 2022 : Loi organique modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, 12 juill. 2005, n° 2005-779 ; Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, 15 avr. 2009, n° 2009-403 ; Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, 17 déc. 2012, n° 2012-1403 et Loi organique relative relative à la transparence de la vie publique, 11 oct. 2013, n° 2013-906.
1145. Loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, 28 déc. 2021, n° 2021-1836.

§ 1. Une LOLF apparemment irrésistible

1332. La LOLF a été abondamment commentée. Un certain nombre de qualités lui ont alors été attribuées et des arguments solides ont été soulevés pour expliquer en quoi elle représentait un grand pas en avant dans la manière dont l'État allait dorénavant gérer son budget. Mais les apparences sont en partie trompeuses. En effet, il faut relever un récit autour de cette réforme vis-à-vis duquel un certain recul paraît nécessaire. Ce discours « mythique » [1146] des réformateurs n'est pas propre à celui qui a accompagné la LOLF. Il faudrait même dire, au regard des études portant sur la sociologie des réformes administratives, que ce récit est presque inlassablement répété depuis plusieurs décennies. C'est ce même discours que l'on retrouve chez ceux qui tiennent à une déclinaison locale du texte de 2001. C'est pourquoi l'étude de l'attractivité de la LOLF passe d'abord par l'examen du discours, en partie trompeur, qui l'a accompagnée (A). Il conviendra par la suite de repérer les éléments de la réforme qui constituent un progrès, car ils sont susceptibles d'être déclinés au niveau local. Pourtant, il semble que les progrès en question soient davantage théoriques que pratiques (B).

A. Un discours en partie trompeur

1333. Les études sociologiques portant sur les réformes de l'État aident à comprendre les mises en récit qui les accompagnent. Elles servent à légitimer l'entreprise des réformateurs (et participent le cas échéant à la construction d'une identité politique [1147]) et pour y parvenir, elles s'adaptent au contexte, se nourrissent et nourrissent le rejet d'une situation actuelle qu'il devient alors impératif de corriger. Cette mise en récit destinée à légitimer la réforme engagée (1) ne doit pas masquer l'attitude ambivalente de leurs auteurs (2).

1146. Voir cette notion développée dans Philippe BEZES, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de science politique* 2000, volume 50, n° 2, p. 307.

1147. Philippe BEZES et Alain CHATRIOT, « Moderniser l'État. Michel Rocard et le renouveau du service public » *in Michel Rocard Premier ministre*, sous la dir. de Alain BERGOUNIOUX, Presses de Sciences Po, 2020, p. 175, p. 177.

1. Une mise en récit destinée à légitimer la réforme engagée

1334. Pourquoi ici s'intéresser à ces récits ? La règle de droit produite leur est intimement liée. En effet, si ces récits véhiculés par ceux qui font la loi établissent un diagnostic nécessitant un traitement particulier, celui-ci va alors être élaboré en fonction de la maladie identifiée. Néanmoins, si le diagnostic est sinon faux, au moins incertain ou imprécis, le remède sera potentiellement ou en partie inefficace. Si la LOLF est le remède à une ou plusieurs maladies de l'État, s'intéresser à la manière dont la maladie est présentée et explicitée peut donner des indications sur l'efficacité du traitement. Ainsi, il sera possible d'en déduire ses bienfaits et donc son utilisation en faveur d'autres malades, les collectivités territoriales. Pour soutenir que le remède est le bon, il faut préalablement prétendre qu'aucun autre, similaire, n'a jamais été administré. De ce point de vue, la LOLF a été présentée comme une rupture, mais celle-ci est quelque peu fantasmée (a). Pour valoriser le traitement médical, il faut un patient très atteint et c'est pourquoi le récit va également peaufiner et amplifier l'image d'une Administration malade (b).

a. Une rupture fantasmée

1335. La LOLF a été présentée par certains [1148] comme un changement radical, voire par d'autres comme une révolution et en tout cas, par la majorité, comme une rupture. Si tel est le cas, cela signifie que le traitement proposé pour guérir le malade est inédit et donc que tous les espoirs sont permis. Si en revanche, le remède appartient à une même famille de traitements déjà dispensés dans le passé, il est peut-être moins efficace que ce qui est affirmé, ou peut-être encore, comme suggéré plus haut, que le diagnostic n'est pas bon.

1336. Il convient de citer au moins deux grandes réformes antérieures à elle dont les enjeux rejoignaient déjà les préoccupations auxquelles la LOLF se voulait répondre. La

1148. Des auteurs et des parlementaires ont toutefois contesté cette affirmation. Par exemple : « Qui dit nouveauté dit rupture ou au moins importante évolution. En restant sur le second objectif de la budgétisation par les résultats, l'innovation est-elle réelle ou constitue-t-elle plutôt un effet d'annonce ? En y regardant de plus près, il faut faire preuve de retenue quant à un supposé changement radical, car cette volonté existait déjà dès les années 1960 au travers de la rationalisation des choix budgétaires [...], Manuel TIRARD, « L'expérience française des budgets de programme et ses enseignements » *in Le moment RCB ou le rêve d'un gouvernement rationnel 1962-1978 : L'invention de la gestion des finances publiques*, sous la dir. de Philippe BEZES, Florence DESCAMPS et Sébastien KOTT, Histoire économique et financière - XIX^{e}-XX^{e}, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2 avr. 2021, p. 203. Ou encore : « La proposition de loi organique va dans le bon sens, mais elle n'est pas révolutionnaire », propos du député François GOULARD lors de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances, le 26 octobre 2000, compte-rendu n°2.

rationalisation des choix budgétaires (RCB) de 1968 d'une part (i) et le renouveau du service public (RSP) de 1989 d'autre part (ii).

i. La rationalisation des choix budgétaires de 1968

1337. D'un point de vue généalogique [1149], l'ancêtre en ligne directe de la LOLF est la réforme dite de rationalisation des choix budgétaires. L'idée, discutée lors d'un Conseil des ministres du 4 janvier 1968, a abouti à un arrêté du 13 mai de la même année [1150] émanant du ministre de l'Économie de l'époque, Michel Debré. Avec ce texte, il crée une mission auprès de lui dont les travaux permettront notamment d'« expérimenter une méthode tendant à la rationalisation des choix budgétaires et au contrôle des résultats de l'action administrative par des études d'analyse de système et de coût-efficacité » [1151]. Contrairement à ce que laisse penser la dénomination adoptée, la RCB ne se cantonne pas au domaine budgétaire et c'est ce qui la rapproche beaucoup de la LOLF. À l'époque, des auteurs ont pressenti assez rapidement que la RCB allait concerner également « les domaines politiques et administratifs » [1152].

1338. Bien que reposant sur un « dispositif juridique mineur » [1153], la RCB innovait en de nombreux points. Elle entendait améliorer l'efficacité de la dépense publique en introduisant des études et indicateurs capables, pensait-on, de déterminer, presque automatiquement, les meilleurs choix à faire. Ces rapports d'évaluation (*ex ante* surtout), en tout cas dans la manière dont à l'époque ce dispositif naissant était présenté, devaient presque commander la décision politique. Le choix budgétaire n'était finalement que l'aboutissement logique de ce qui semblait s'imposer aux décideurs. Il faut noter qu'à côté de ces outils devant conditionner les choix politiques, la méthode associée à la RCB donnait, déjà en 1968,

1149. Pour reprendre l'expression de Philippe BEZES, « Un jeu redistribué sous la cinquième République : nouvelles formes et nouveaux acteurs de la réforme de l'État. Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néo-libérale de l'État dans les années 1970 », *RFAP* 2006, no 120, n° 4, p. 721, p. 722.

1150. Arrêté portant création de la mission auprès du ministre de l'Économie et des Finances, pour la Rationalisation des Choix Budgétaires, 13 mai 1968.

1151. *Ibid.*

1152. Jean-Claude DUCROS, « La rationalisation des choix budgétaires et l'organisation de l'Administration », *RISA* 1973, volume 39, n° 1, p. 25.

1153. Sébastien KOTT, « La doctrine juridique et la rationalisation des choix budgétaires » *in Le moment RCB ou le rêve d'un gouvernement rationnel 1962-1978 : L'invention de la gestion des finances publiques*, sous la dir. de Philippe BEZES et Florence DESCAMPS, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2 avr. 2021, p. 273.

une part importante au management [1154] qui était considéré comme une des principales clés du succès de la réforme. Le troisième apport de la RCB concerne l'introduction de programmes comme mode de structuration du budget. Enfin, et l'enjeu était clairement posé dans l'arrêté du 13 mai 1968, il devait y avoir contrôle des résultats de l'administration, du moins formellement [1155].

1339. La RCB a été vue comme un échec. Il semble que, déjà à l'époque, il était attendu d'une telle réforme qu'elle guide les élus dans leurs choix au risque de faire de ces derniers de simples exécutants d'une décision produite par un algorithme. La rationalisation des choix budgétaires ne pouvait pourtant pas devenir la rationalisation des choix politiques.

1340. L'échec n'est toutefois pas total. Des auteurs ont soulevé d'ailleurs que la fin de la RCB, « par pure et simple suppression de la procédure en 1984 » [1156], a eu des « conséquences négatives pour le développement ultérieur de l'évaluation » [1157]. Un haut fonctionnaire du conseil national de l'évaluation (CNE), dans un rapport de 1999, expliquait : « En abandonnant la RCB au début des années 1980, on a jeté le bébé avec l'eau du bain, au point que l'évaluation a perdu tout soutien significatif à l'échelon gouvernemental pendant près de dix ans » [1158]. Pour autant, cette réforme a amorcé un changement culturel qui a conduit à modifier, sans doute positivement, les comportements des décideurs publics. Dorénavant, il est difficilement envisageable que des décisions politiques aux conséquences financières importantes ne soient pas précédées et suivies d'études. Par ailleurs, à compter de la réforme de la rationalisation des choix budgétaires, il n'est plus question de modernisation de

1154. Il a même été remarqué qu'elle était la « première tentative systématique et cohérente d'expérimentation du management dans l'administration française, puisqu'elle s'applique à l'ensemble des processus décisionnels et traite les diverses fonctions administratives dans une perspective globale », Jacques CHEVALLIER et Danièle LOSCHAK, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française in Management public », *RFAP* 1982, n° 24, p. 53. Elle s'appropriait les techniques du *New public management* avant l'heure : « le programme de rationalisation des choix budgétaires [...] fait figure de matrice historique de principes et de techniques que l'on retrouvera quelques trente ans après, transformée et reformatée sous l'étiquette du nouveau management public », Philippe BEZES, « Un jeu redistribué sous la cinquième République : nouvelles formes et nouveaux acteurs de la réforme de l'État. Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néo-libérale de l'État dans les années 1970 », *op. cit.*

1155. Dans la réalité, ce contrôle est largement insatisfaisant : « Il faut des années pour qu'on s'aperçoive qu'une dotation est devenue excessive ou inutile. Pour autant il n'est pas facile de la supprimer. L'attrait de l'exemple et le respect du passé ne sont donc pas sans gauchir les choix budgétaires. Les méthodes actuelles sont, pour une large part, traditionnelles. Comme elles font également sa place à l'empirisme, la rationalité du budget est pour le moins douteuse », Jean-Claude DUCROS, *op. cit.* mentionné par Sébastien KOTT, « La doctrine juridique et la rationalisation des choix budgétaires », *op. cit.*

1156. Bernard PERRET, « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *RFAP* 2006, volume 117, n° 1, p. 31.

1157. *Ibid.*

1158. *L'évaluation au service de l'avenir. Rapport annuel 1999*, Conseil national de l'évaluation, 1999, p. 80.

l'administration sans amélioration du management. Il n'y a pas eu, jusqu'à la LOLF, de réelle continuité dans la manière d'appréhender les instruments budgétaires. Néanmoins, la RCB a posé des principes et techniques utiles, certes très embryonnaires, comme les budgets par programmes. Enfin, le contrôle des résultats des politiques publiques engagées ne cessera d'occuper les esprits des réformateurs depuis lors.

ii. Le renouveau du service public (RSP) de 1989

1341. Quelques années après la fin de la procédure RCB, une nouvelle réforme était engagée avec la circulaire du 23 février 1989 [1159], relative au Renouveau du Service Public (RSP). Le texte, relativement long, écrit à la première personne, est l'occasion pour Michel Rocard, alors Premier ministre, de fixer les orientations qui s'articulent autour de quatre axes : rénovation des relations du travail (gestion plus dynamique des personnels, développement du dialogue social dans les administrations), développement des responsabilités, devoir d'évaluation des politiques publiques, une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers. La démarche s'inspire en partie de la RCB, notamment pour ce qui concerne l'évaluation, ce qui semble contredire l'idée parfois avancée que la rationalisation des choix budgétaires était une mode [1160].

1342. Si le mot *management* n'apparaît pas dans le texte, plusieurs des préoccupations évoquées renvoient tout de même à cette dimension. C'est notamment le cas dans la partie dédiée au personnel (gestion prévisionnelle des emplois, allocation optimale des emplois aux besoins des différentes administrations en fonction des priorités définies par le Gouvernement, utilisation optimale des équipements) et aux responsabilités (dans le cadre d'une meilleure déconcentration, « faire en sorte que les responsables administratifs disposent d'une plus grande autonomie de décision tant sur le plan administratif que sur le plan de la gestion budgétaire ». Il est également question d'« assouplissement des règles budgétaires accompagnant une plus grande autonomie administrative » avec la « globalisation de certains chapitres de fonctionnement »...). L'axe concernant l'évaluation des politiques publiques est moins étoffé, mais le texte pose néanmoins le principe général selon lequel « il ne peut y avoir ni autonomie sans responsabilité, ni responsabilité sans évaluation, ni évaluation sans conséquence ». Il est également indiqué que l'évaluation

1159. Circulaire relative au renouveau du service public. JOFR du 24 février 1989, 23 fév. 1989, NOR : PRMX8910096C.
1160. C'est notamment ce qu'affirmaient Paul-Marie GAUDEMET et Joël MOLINIER (Paul-Marie GAUDEMET et Joël MOLINIER, *op. cit.*, p. 307, relevé par Manuel TIRARD, *op. cit.*

doit être réalisée au moyen d'une pluralité de méthodes [1161], par des instances indépendantes, compétentes, et que le processus doit être transparent. Par ailleurs, même si le terme « indicateurs » n'apparaît pas, il est sans doute englobé dans les « instruments de gestion moderne » qu'appelle de ses vœux le Premier ministre.

1343. Il a pu être écrit presque trois décennies plus tard que cette circulaire était indémodable [1162]. Sans peut-être aller jusque-là, il faut tout de même observer que les grands thèmes du mouvement qu'elle initie ou amplifie sont ceux qu'on retrouve dans la LOLF. Au regard de la RCB et du RSP, la LOLF ne constitue pas une rupture dans la manière d'envisager la gestion de l'État. Ainsi, le discours qui fait du texte de 2001 une révolution est fortement exagéré. Il l'est également lorsqu'il peaufine et amplifie l'image d'une Administration malade.

b. L'image d'une Administration malade peaufinée et amplifiée

1344. Dans son acception courante, le terme *réforme* renvoie au changement apporté à une situation problématique afin d'obtenir de meilleurs résultats. Le réformateur est donc celui qui s'emploie à corriger un problème que nul jusque-là n'est parvenu à régler. Il n'y a pas une passion dévorante de l'opinion publique pour les rouages administratifs et politiques de l'État. Or, réformer prend du temps et mobilise des moyens importants. Si ce n'est heureusement pas la raison première qui invite à la réforme, celle-ci doit faire l'objet d'une large publicité.

1345. Grâce à un récit médiatique travaillé, il s'agit de montrer combien réformer confine à l'héroïsme [1163]. Assez logiquement, pour faire savoir qu'ils le sont et le cas échéant tirer les fruits de cette image *a priori* favorable, les réformateurs doivent parvenir à intéresser le plus grand nombre. Si « avant d'être une politique publique, la réforme de l'État est un discours construit qui diffuse des représentations sociales de l'Administration

1161. Plus exactement, parmi les « principes qui devront guider toute démarche d'évaluation [on doit veiller à] « la pluralité des dispositifs, puisque aucun organisme ne saurait exercer de monopole. Il faut mobiliser tout le potentiel disponible et susciter l'éclosion d'instances nouvelles ».

1162. Sylvain HENRY, « 27 ans après, l'indémodable circulaire Rocard sur le service public », *Acteurs publics* 26 sept. 2016, [En ligne].

1163. On peut retrouver cette dimension explorée par PHILIPPE BEZES dans plusieurs de ses travaux. Pour n'en citer que quelques uns : Philippe BEZES, « Un jeu redistribué sous la cinquième République : nouvelles formes et nouveaux acteurs de la réforme de l'État. Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néo-libérale de l'État dans les années 1970 », *op. cit.*, *Idem*, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997) », *op. cit.*

liées aux expériences que chacun en fait » [1164], alors il faut se mettre au diapason de ce que semble penser l'opinion majoritaire. Quel meilleur moyen pour cela que de partager un « ennemi » commun ? Les attaques contre un État malade, en retard, immobile, impuissant, impotent, bureaucratique et dépensier ou les dénigrements moins publiquement assumés des fonctionnaires forcément trop nombreux ou mal employés, font généralement recette.

1346. Dans ses travaux, le sociologue Philippe Bezes montre comment « la mise en problème » de l'État sert la réforme et les réformateurs (qu'ils appartiennent au personnel politique ou à la haute fonction publique [1165]). Il observe une construction de l'administration en « problème de gouvernement » qui, assurément, ne date pas de la LOLF. Pour l'auteur, « c'est de 1968 à 1981 que l'administration va progressivement devenir un "problème public" c'est-à-dire une institution qu'un certain nombre d'organisations et d'agents sociaux (intellectuels, partis politiques, médias, associations, groupes d'intérêt, fonctionnaires de l'État, syndicats, etc.) construisent, à travers des plaintes et des revendications, comme une source de difficultés touchant un grand nombre d'individus, comme quelque chose de "dysfonctionnel" ou d'indésirable qui "pose problème" et qui appelle l'intervention des autorités publiques » [1166]. Philippe Bezes explique que les « années 1970 constituent une période-clé parce que l'État, comme entité symbolique dans le contexte post-soixante-huit, et les fonctionnements concrets de l'administration y deviennent conjointement l'objet d'une critique publique dans les médias, un enjeu dans le champ des luttes électorales et le sujet de réflexions au sein de la haute fonction publique » [1167].

1347. Comme Philippe Bezes l'explique, en 1968, l'on commence seulement à faire de l'administration un problème public. Les dirigeants ont encore une certaine déférence vis-à-vis de l'État, au sens gaulliste du terme. Celui-ci n'est pas encore désigné comme l'ennemi public, leur discours est peut-être moins féroce qu'aujourd'hui, mais la mise

1164. *Ibid.*, p. 310.
1165. Il n'apparaît pas évident au premier abord que les fonctionnaires, soumis à un certain devoir de réserve, puissent participer au discours public de remise en cause du fonctionnement de l'État. Pourtant, « en écrivant sur la réforme de l'État, [les hauts] fonctionnaires se signalent et se construisent en "modernisateurs". On considérerait à tort leurs écrits comme des compensations littéraires à des frustrations réformatrices. Ces ouvrages sur l'administration et sa réforme constituent un élément stratégique, parmi d'autres, de leurs carrières et entrent dans une "économie de la démarcation" qui reflète le processus de plus en plus visible de politisation des hauts fonctionnaires sous la V^e^ République », *Idem*, « Un jeu redistribué sous la cinquième République : nouvelles formes et nouveaux acteurs de la réforme de l'État. Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néo-libérale de l'État dans les années 1970 », *op. cit.*, p. 732.
1166. *Ibid.*, p. 722.
1167. *Ibid.*, p. 722.

en récit est travaillée, confinant parfois à la caricature comme l'exemple ci-dessous le démontre.

1348. Le 12 avril 1968, Sylvie Vartan est impliquée dans un accident de la route et sa meilleure amie qui l'accompagnait décède. Néanmoins, sur le lit d'hôpital de la chanteuse, Johnny Halliday, son mari de l'époque, décide de lui cacher la triste vérité et un article de *l'Intransigeant* (alors supplément du journal *France-Soir*) paru le lendemain, qui occupe une partie importante de la page, titre « Le bouleversant mensonge de Johnny au chevet de Sylvie ». À côté, un entrefilet s'intitule « Un système scientifique aidera Michel Debré à décider ». Ce second sujet commence par expliquer la complexité qui se présente au Premier ministre qui doit choisir parmi les politiques considérées par tous ses ministres (en attente des arbitrages budgétaires) comme « priorités des priorités ». Pour répondre à ce problème, il a fallu aller chercher la solution de l'autre côté de l'Atlantique. Elle est ainsi présentée :

> « Michel Debré a décidé, pour améliorer ce système, de prendre exemple sur les Américains. Pour déterminer s'il valait mieux axer La Défense des États-Unis sur des fusées enterrées dans des silos, des avions munis de bombes atomiques volant 24 heures sur 24, ou sur des sous-marins nucléaires, l'U.S. Air Force et la N.A.S.A. avaient inauguré une nouvelle méthode d'analyse, le P.P.B.S. (*Planning Programming Budgeting System*). Au lieu de se fier au jugement du meilleur avocat de l'une ou l'autre formule, ils avaient cherché à étudier scientifiquement la question. Le ministre de l'Économie et des Finances a envoyé des Hauts fonctionnaires étudier ce système aux États-Unis. Puis, il y a quelques semaines, il a convoqué, dans le plus grand secret, à Amboise, le secrétaire d'État à l'Économie, M. Boulin, et les experts de son ministère. De cette réunion est sorti un sigle, la R.C.B, une phrase un peu abstraite : "Rationalisation des choix budgétaires" et la promesse d'une révolution. À partir de l'an prochain, lorsque les ministres demanderont des crédits, que ce soit pour construire des routes ou des écoles, satisfaire davantage de demandes de téléphones ou dépister le cancer, ils devront présenter un dossier complet ... et chiffré. Ainsi, la construction d'une nouvelle autoroute sera subordonnée à l'étude complète de l'économie de temps, de carburant, d'usure des pneus qu'elle apportera aux usagers. On déterminera combien de vies humaines elle pourra sauver. On tiendra compte du repos qui en résultera pour les familles qui vivraient le long de la route nationale, du fait que ces Français ne respireront

> plus un air pollué, etc. Tout étant chiffré, il sera aisé de choisir en fonction des buts à atteindre. À titre d'exemple, la RCB permettra de résoudre le problème suivant : la France manque d'ingénieurs. Est-il plus efficace d'embaucher des professeurs et de construire des écoles pour former davantage, de construire des autoroutes pour éviter qu'ils se tuent dans des accidents, de lutter contre le cancer et les maladies de cœur pour prolonger leur longévité, de les payer mieux pour qu'ils ne partent pas à l'étranger ... »

1349. Le récit est complet, l'histoire est belle. À côté de l'article relatant l'accident dont a été victime Sylvie Vartan, c'est presque si la RCB n'aurait tout simplement pas sauvé la vie de sa meilleure amie. En 1968, la solution ne pouvait venir que des États-Unis qui, vingt-quatre ans plus tôt, avaient déjà sauvé la France. Déjà à cette époque, les Français sont largement imprégnés de la culture américaine et si l'on cherchait à les sensibiliser à la réforme, autant utiliser des références communes [1168]. Les événements du mois suivant - mai 1968 - montreront toutefois qu'il ne suffit pas de partager ou faire mine de partager quelques codes pour aligner les points de vue.

1350. Même si la « mise en problème » devient publique au tournant des années 1970, l'idée répandue dans l'opinion que l'Administration est trop dépensière remonte très probablement à l'apparition des premiers États. En cela, la connivence entre les porteurs du discours critique et le grand public est facilitée. Pourtant l'attitude des auteurs du récit peut être très ambivalente.

2. L'attitude ambivalente des auteurs du récit

1351. Il faut relever que le récit selon lequel la LOLF intervenait dans un contexte où l'État dépensait trop et trop mal était encore très présent, même plusieurs années après l'adoption du texte de 2001. Ce récit qui faisait donc de la LOLF un traitement au chevet d'un État malade s'est poursuivi à une époque où pourtant l'efficacité de ce texte était de

1168. Pendant que le service presse du ministère de l'Économie et des Finances expliquait aux journalistes, avec moult détails, comment Michel Debré entendant rationaliser les choix budgétaires, l'ORTF diffusait probablement quelques titres de Johnny Halliday, tous inspirés de chansons américaines. Pour prendre quelques exemples : « San Francisco » est une traduction de la célèbre chanson « San Francisco (*Be Sure to Wear Flowers in Your Hair*) » de Scott McKenzie écrite par John Philips. « La seule vraie musique » est à l'origine « Sweet Soul Music », une chanson de Arthur Conley écrite avec Otis Redding. « Pourquoi as-tu peur de la vie ? » reprend « You becter believe it baby » de John Tex. « Knock on Wood » interprétée par Eddie Floyd et composée avec Steve Cropper est à l'origine de « Aussi dur que du bois ». « Je crois qu'il me rend fou » qu'il chantait avec Sylvie Vartan, adaptation de « Such A Fool For You » interprétée à l'origine par de Ike and Tina Turner.

plus en plus interrogée. À l'occasion de la promotion dans la Légion d'honneur en 2013 d'Alain Lambert, co-fondateur de la LOLF, Ouest France, nourri de son échange avec ce dernier, expliquait que « la loi organique relative aux lois de finances [...] secouera un cocotier financier immobile depuis plus de quarante ans. C'est sa croisade, Alain Lambert s'élève contre un État dépensier, compliqué : "débureaucratisons d'urgence !" » [1169]

1352. Ce récit semble imperméable aux arguments qui viendraient le contrarier. Il a une vie propre qui prospère sur l'idée ancestrale que l'État est malade. Au début du XX^{e} siècle, Gaston Jèze remarquait déjà que « dans tous les États, on a constaté que les dépenses publiques vont en augmentant. La foule croit facilement que cet accroissement est nécessairement une mauvaise chose, le signe d'une gestion financière maladroite ou malhonnête ». L'auteur expliquait que pourtant : « Il n'en est rien. À coup sûr, l'accroissement des dépenses publiques peut résulter du gaspillage et de la malversation. Mais il provient aussi de l'accroissement du nombre de services publics et de leur perfectionnement. C'est une tout autre chose. Il serait absurde de se plaindre de l'accroissement continu des dépenses sans en rechercher les raisons diverses. Par exemple, les gouvernements d'un pays donné décident de construire des routes, des chemins de fer, des canaux, des ports, des écoles, un réseau télégraphique, téléphonique, etc. En principe, en agissant ainsi, ils remplissent leur devoir. Mais le montant des dépenses publiques va croître considérablement. Chaque perfectionnement du service aboutira, presque fatalement, à une augmentation des dépenses, même si la gestion financière est habile et honnête » [1170].

1353. Les défenseurs de la dépense publique se font beaucoup plus rares aujourd'hui. Néanmoins, ces propos de Gaston Jèze relèvent du bon sens. Il faut s'interroger sur les raisons de l'augmentation des dépenses, et non se contenter de ce simple constat. Sans cette rigueur, les auteurs du récit, en particulier lorsqu'ils appartiennent à l'exécutif ou bien au corps législatif, prennent le risque de se retrouver enfermés dans leurs propres contradictions. Il faut en effet relever que le récit d'un État trop dépensier est notamment propagé par ceux qui autorisent ou décident la dépense (a). Par ailleurs, ce sont les mêmes qui entretiennent le récit de collectivités « droguées à la dépense » et qui commandent celle-ci (b).

1169. Éric DE GRANDMAISON, « A. Lambert retrouve Bercy et la Légion d'honneur », *Ouest France* 12 avr. 2013, [En ligne] (visité le 03/08/2020).
1170. Gaston JÈZE, « Aspect politique des problèmes financiers » *in Revue de science et de législation financières*, Marcel Giard, 1928, p. 26, p. 28.

a. Le récit d'un État trop dépensier par ceux qui autorisent ou décident la dépense

1354. Le problème de ce discours d'un État trop dépensier, d'une grande généralité, est qu'il participe activement à entretenir un flou suffisamment important pour empêcher de cerner réellement la difficulté qu'il s'agit de surmonter, les réformes précédemment citées en attestent. De quelles dépenses parle-t-on ? S'agit-il des dépenses principales, qui trouvent leur origine directe dans les décisions politiques ou bien s'agit-il des dépenses accessoires [1171], liées à la mise en œuvre de ces décisions ?

1355. Il faut prendre l'exemple simplifié d'une subvention décidée par la ou le ministre compétent en faveur des associations de femmes victimes de violences. Il y a bien deux familles de dépenses : d'une part, la dotation financière en tant que telle, promise, qui sera attribuée aux associations et d'autre part, l'ensemble des coûts administratifs (établissement d'un appel à projets, mobilisation des préfectures de région pour repérer les éventuels bénéficiaires, instruction des dossiers, vérifications d'usage concernant les destinataires des fonds publics, mise en paiement) nécessaires à l'application de la décision. Une réforme de l'Administration entend *a priori* optimiser cette deuxième famille de dépenses. Ce sentiment est renforcé lorsqu'on sait que le grief adressé à l'État d'être trop dépensier est la plupart du temps accompagné d'autres reproches portant sur sa bureaucratie et sa lenteur. Ce n'est pas la décision politique qui est visée puisque précisément celle-ci est déjà prise. Si toutefois par État dépensier, il est fait référence aux conséquences financières directes des décisions politiques, il n'y a pas besoin d'indicateurs multiples ni de révisions compliquées des nomenclatures comptables pour corriger le tir, il suffit de revenir sur les politiques publiques dont le coût est considéré comme trop important.

1356. Malgré la LOLF, les dépenses de l'État n'ont pas cessé d'augmenter. Faut-il en conclure que l'outil est inefficace ? Peut-être qu'il lui était demandé de jouer un rôle qui n'était pas le sien, à savoir la régulation des décisions politiques. Ceux qui relaient ce discours d'un État trop dépensier ne sont-ils pas les mêmes qui, concomitamment, décident des dépenses toujours plus importantes (ou ne remettent pas en cause les dépenses contestées) ? N'y a-t-il pas ici un comportement ambivalent ?

1171. Ici le terme *accessoires* ne porte pas sur le montant qui peut représenter ces dépenses, mais sur l'idée qu'elles correspondant à actions qui mettent en œuvre la dépense principale. La précision est importante car il est incontestable que ces dépenses accessoires représentent des sommes conséquentes qu'il ne s'agit pas de minorer. Il est donc très utile de réfléchir à l'optimisation de celles-ci.

1357. Au début de son mandat, le président Emmanuel Macron a dû affronter une vive polémique. Une vidéo réalisée à l'Élysée, à l'occasion d'une réunion de travail avec ses collaborateurs, a été diffusée le même jour sur les réseaux sociaux par sa directrice de la communication. Il s'agit d'un court extrait dans lequel le chef de l'État, au sujet des politiques sociales, explique qu'elles coûtent « un pognon de dingue ». La presse s'est intéressée plus particulièrement à cette expression, car elle surprend. En effet, elle appartient à un langage qui ne correspond pas à la fonction. Néanmoins, la phrase complète était plus signifiante : « La politique sociale, regardez : on met un pognon de dingue dans des minima sociaux, les gens ils sont quand même pauvres. On n'en sort pas. Les gens qui naissent pauvres, ils restent pauvres. Ceux qui tombent pauvres, ils restent pauvres. On doit avoir un truc qui permette aux gens de s'en sortir » [1172].

1358. Ici, le président de la République, qui est sur le registre de l'État trop dépensier et de la dépense publique inefficace, remet en cause non pas des dépenses qualifiées plus haut d'accessoires, mais bien des dépenses principales découlant directement de décisions politiques. Pourtant, depuis lors, les minima sociaux visés n'ont été ni supprimés ni amendés. Peut-être alors, pour rester sur cet exemple, qu'il n'y a pas de profonde volonté de remettre en cause le modèle social en vigueur. L'État reste dépensier, mais il s'agit d'un choix politique, certes parfois très mal assumé, mais relevant tout de même de la responsabilité de l'exécutif et des parlementaires et non d'une tare administrative qu'il s'agirait de régler au moyen d'une réforme de l'État.

1359. Assurément, il ne faut pas s'arrêter à cette présentation manichéenne des choses. Les services de l'État doivent sans cesse s'améliorer. Les fonctionnaires eux-mêmes ont dénoncé la lourdeur de l'administration dans laquelle ils travaillent. Même après la LOLF, ils restaient critiques vis-à-vis des procédures qui manquaient d'efficacité. Le fonctionnement de la machine administrative française a même été comparé, à demi-mot, à celle, anglaise, de la série *Yes Minister* où « les héros se jouent du Ministre, qui est pétri de bonnes idées mais capitule toujours face à l'inertie et à la rouerie de son administration » [1173].

1360. Même si elle n'était pas posée de la même manière, cette question de délimitation entre ce qui relève, pour l'explication du problème, de la responsabilité politique d'une part, et de la responsabilité administrative d'autre part, n'était pas ignorée par les fondateurs de

1172. ANONYME, « Pour Macron, les aides sociales coûtent un « pognon de dingue » sans résoudre la pauvreté », *Le Monde* 13 juin 2018, [En ligne] (visité le 09/10/2021).
1173. Damien CAZÉ, « L'application de la LOLF pour les responsables de programme », *RFFP* 2017, n° 137, p. 71.

la LOLF. Dans leur rapport de 2005, ils revenaient sur les conclusions en la matière, à la fois d'un rapport parlementaire de 2003 [1174] portant sur la mise en place de la LOLF et d'un forum des responsables de programmes de 2005. Ainsi, Didier Migaud et Alain Lambert expliquaient :

> « Actuellement, les champs respectifs de la responsabilité politique et de la responsabilité de gestion ne sont pas clairement définis, ce qui constitue un frein à la recherche de la performance, à l'effectivité des contrôles et à la mise en œuvre des réformes. Une forme d'irresponsabilité partagée – quant à la qualité de la gestion des fonds publics – résulte de cette confusion : lorsqu'un rapport dénonce un gaspillage, une erreur de gestion, le ministre peut toujours s'abriter derrière ses fonctionnaires, considérant qu'il ne peut suivre matériellement la gestion quotidienne de son ministère, le fonctionnaire peut toujours s'abriter derrière les instructions données par son ministre et son cabinet, le cas échéant contraires à ce qu'il aurait souhaité faire. Ces deux affirmations, en pratique invérifiables, peuvent susciter une impression de laxisme ou de frilosité pour les citoyens et ne favorisent pas la transparence nécessaire à la recherche de la performance et des meilleures pratiques. » [1175]

1361. Les auteurs du rapport poursuivaient :

> « Même si un domaine partagé des responsabilités entre le gestionnaire et le politique existe à l'évidence, concernant la définition de la stratégie et des objectifs de performance du programme, la responsabilité du gestionnaire commence tout de même là où s'arrête complètement celle du politique ; le champ du "domaine partagé" est nécessairement dominé par le ministre, qui a autorité sur ses fonctionnaires. Or, actuellement, aucune limite claire n'est posée quant au champ d'intervention du ministre, ni, surtout, à celle de son cabinet, dans l'action de l'administration. En effet, si le ministre, "patron" de son administration, dispose toujours d'un pouvoir d'évocation plein et entier, il peut arriver que les membres de son cabinet en tirent argument pour intervenir à tout propos dans la gestion courante de l'administration, sans qu'il n'y ait de limite au champ de ces interventions. » [1176]

1174. Jean ARTHUIS, *Rapport d'information sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, n° 388, Sénat, avr. 2003.
1175. Alain LAMBERT et Didier MIGAUD, *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*, sept. 2005, p. 53.
1176. *Ibid.*, p. 53.

1362. Il semble néanmoins qu'encore aujourd'hui la responsabilité politique reste introuvable et qu'à chaque fois qu'il est question de réforme de l'État, c'est seulement l'Administration qu'il faudrait améliorer.

b. Le récit de collectivités « droguées à la dépense » par ceux qui la commandent

1363. Ce discours contre un État dépensier existe également à l'égard des collectivités territoriales et c'est d'ailleurs lui qui nourrit en partie le projet de les soumettre à une LOLF locale. Là encore, il faut se demander si les auteur du récit ne sont pas aussi ceux qui commandent la dépense. Parmi les très nombreuses déclarations dénonçant cette maladie dont sont frappées les collectivités territoriales, il faut citer l'exemple révélateur suivant.

1364. À l'occasion d'un colloque inaugural qui s'est tenu le 20 novembre 2014, l'Assemblée des communautés de France (ADCF) et l'université Paris-Est-Créteil ont présenté un « projet de constitution d'un réseau fédérant chercheurs, praticiens, acteurs institutionnels, représentants des collectivités locales pour lesquels le thème des finances locales constitue un centre d'intérêt commun ». La *Gazette des communes* revient sur cet événement et cite les propos de certains intervenants. Parmi ceux-ci, Gilles Carrez alors président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, qui explique que « l'argent public devenant rare, l'État, quelle que soit sa couleur, est contraint de se montrer de plus en plus dur [vis-à-vis des collectivités territoriales]» [1177]. Yves Fréville est également cité. Il faut noter d'ailleurs qu'il n'est mentionné que comme ancien professeur d'université alors pourtant que l'homme a joué un rôle décisif en tant que sénateur lors des débats sur le projet de loi constitutionnelle de 2002 et notamment sur la qualification de ressources propres dont on sait qu'elle est fort pénalisante pour les collectivités territoriales [1178]. Pour cet ancien parlementaire, les collectivités locales sont « droguées à la dépense » [1179]. Ni cette formule choc, ni la phrase de Gilles Carrez ne sont interrogées par la journaliste. Celle-ci conclut sans autre forme de procès ce passage par : « qu'ils soient chercheurs, élus locaux, acteurs institutionnels, experts en finances locales, le consensus sur le constat de rupture avec l'ancien modèle est total » [1180].

1177. Fabienne PROUX, « Unir ses forces pour s'adapter à la rupture financière », *La Gazette des communes* 26 nov. 2014, [En ligne] (visité le 05/11/2020).
1178. Voir plus particulièrement son intervention reproduite au paragraphe 467 page 152.
1179. Fabienne PROUX, *op. cit.*
1180. *Ibid.*

1365. Néanmoins, les collectivités territoriales dont il n'est pas contestable que les dépenses augmentent, ne sont-elles pas contraintes par l'État lui-même à les effectuer ? Les transferts de compétences comme l'augmentation des coûts liés à des politiques qu'elles assument à la demande de l'État sont au moins en partie responsables de cette augmentation. Les parlementaires, anciens ou en activité, qui alimentent cette stigmatisation des collectivités territoriales, ne sont-ils pas, au moins en partie, responsables de la situation, soit en s'abstenant ou s'étant abstenus de réduire les dépenses contraintes locales, soit en les ayant augmentées ?

1366. En réalité, l'état actuel des informations comptables ne permet pas de calculer précisément parmi les dépenses des collectivités territoriales, celles qui relèvent de leur propre initiative de celles qu'elles n'ont pas d'autres choix que d'engager. En tout état de cause, sauf à résoudre l'équation à l'instant évoquée, il n'est pas possible de décider d'une déclinaison locale de la LOLF sur la seule affirmation que les collectivités territoriales sont trop dépensières.

1367. La LOLF n'est pas une réforme sans intérêt. Si le discours qui l'a accompagnée et qui continue de la valoriser doit être relativisé, le texte de 2011 a jeté les bases de nouvelles pratiques. Pour autant, il s'agit pour le moment davantage de progrès théoriques que pratiques.

B. Des progrès plus théoriques que pratiques

1368. Sur le plan formel, la LOLF a effectivement renforcé les pouvoir du Parlement (1) et a participé à ancrer utilement les enjeux de performances (2) au sein de l'Administration.

1. Les pouvoirs du Parlement formellement renforcés

1369. Une image ancienne, dont la paternité a été attribuée (probablement à tort [1181]) à Laurent Fabius, comparait le budget l'État à une automobile et se voulait expliquer que le pouvoir de modification du Parlement sur celui-ci correspondait à la valeur d'un enjoliveur. Cette image n'a pas manqué de resurgir dans les débats parlementaires à l'occasion de la LOLF [1182]. La question était assurément de savoir si le texte allait redonner un peu de marges de manœuvre budgétaires aux députés et sénateurs.

1370. Dans la mesure où le Parlement consentait à assouplir quelques règles budgétaires au bénéfice du Gouvernement, l'équilibre du texte de 2001 réclamait donc que le pouvoir législatif puisse se voir offrir des contreparties. Cette exigence a été plusieurs fois rappelée au cours des débats.

1371. La LOLF a bien redonné quelques pouvoirs au Parlement. Sans doute qu'après cette réforme, il était, en matière budgétaire, un peu moins la chambre d'enregistrement qu'on lui reprochait d'être depuis longtemps. Il retrouvait ainsi un certain droit de regard en matière de recettes, certains impôts étant réinsérés dans la loi de finances, mais surtout en matière de dépenses. Ces pouvoirs s'expriment essentiellement à deux niveaux. D'une part, le Parlement peut en théorie exercer un contrôle renforcé des décisions budgétaires du Gouvernement (a) grâce à des informations financières plus nombreuses et de meilleure qualité dont il faudra toutefois faire remarquer qu'elles ne sont pas complètes. D'autre part, il bénéficie d'un pouvoir d'amendement en théorie élargi (b).

1181. Dans les débats parlementaires, quand cette image est évoquée, sa paternité est attribuée à Laurent FABIUS. C'est le député Jacques BRUNHES qui martèle cette affirmation régulièrement à l'Assemblée pendant plus d'une décennie (on en trouve par exemple une trace ancienne lors de la séance du 24 avril 1990, JOFR du 25 avril 1990, p. 597) et elle sera reprise par d'autres responsables politiques jusqu'à nos jours. Si Laurent FABIUS a prononcé cette phrase, c'est sans doute parce qu'il l'a entendue de la bouche d'un autre député au cours d'une séance à laquelle d'ailleurs participait Jacques BRUNHES. C'était le 17 novembre 1978 et le député Alain BOCQUET intervenant à propos du projet de loi de finances pour 1979 expliquait : « Hier soir, dans le journal télévisé présenté par TF1, un journaliste a comparé le budget de l'État à une voiture : les députés ont pu modifier le projet de budget d'une proportion équivalente à l'enjoliveur d'une roue. C'est vraiment peu ! », JORF du 18 novembre 1978, p. 8044.

1182. Propos du député Jacques BRUNHES : « Il en est ainsi des effets de la structuration du budget autour de la distinction entre les "missions" et les "programmes". Certes, on ne peut minimiser la portée de l'introduction de ces notions nouvelles, car elles permettront d'accroître la lisibilité et la sincérité des documents budgétaires et favoriseront ainsi l'exercice effectif d'un meilleur contrôle parlementaire. Cependant, si l'on compare le budget à une automobile, le Parlement n'aura cependant pas la possibilité de modifier "plus que la valeur de l'enjoliveur", pour reprendre l'image que vous aviez employée ici même il y a une vingtaine d'années, monsieur le ministre des finances », séance publique à l'Assemblée nationale à l'occasion de la discussion en première lecture du projet de LOLF, 7 février 2001, JORF du 8 février 2001, compte-rendu intégral des débats, p. 1228.

a. Un contrôle budgétaire en théorie renforcé

1372. Les informations communiquées aux parlementaires lors de la présentation des projets de loi de finances et des projets de loi de règlement sont plus nombreuses et de meilleure qualité (i). Ces informations sont peut-être trop nombreuses et singulièrement incomplètes pour permettre un contrôle efficace (ii).

i. Des informations plus nombreuses et de meilleure qualité

1373. L'information en général et l'information financière en particulier du Gouvernement à destination des parlementaires ont toujours été un enjeu fort pour les élus. Dans plusieurs vaines tentative de réforme de l'ordonnance de 1959, cette revendication était présente. Ce fut par exemple le cas, dans une proposition de loi organique, émanant de l'opposition emmenée par Laurent Fabius, du 14 mai 1980. Les objectifs de cette proposition sont non sans rappeler ceux de la LOLF : « Restaurer le rôle du Parlement en matière de lois de finances, éviter les abus des pratiques gouvernementales, renforcer le contrôle parlementaire, élaborer un texte juridiquement et politiquement plus clair et moins contesté » [1183]. L'article 27 de cette proposition de loi organique entendait modifier l'article 32 de l'ordonnance de 1959 en imposant au Gouvernement la production d'un certain nombre d'informations supplémentaires (une annexe sur l'évaluation des voies et moyens, une annexe sur les comptes spéciaux du Trésor qui comprend des comptes rendus complets sur les opérations ne pouvant être décrites avec une précision suffisante au moment du vote des crédits). La proposition, du point de vue de l'information à destination du Parlement, retient surtout l'attention avec ce dernier alinéa de l'article 27 : « Le projet de loi de finances de l'année n'est pas conforme à la Constitution lorsqu'il n'est pas accompagné, au moment de son dépôt, de l'ensemble des annexes ayant le caractère d'annexe explicative prévues par la présente ordonnance, par les lois de finances et par les lois » [1184]. La LOLF ne va pas jusque-là et l'on peut se demander si le Conseil constitutionnel viendrait à censurer un projet de loi de finances qui ne serait pas accompagné des informations prévues par le texte de 2001.

1374. La proposition de LOLF initiale prévoyait des dispositions pour améliorer l'information au Parlement et elles ont été enrichies à l'occasion des débats. Il faut dire que les parlementaires ont exprimé à ce sujet de féroces reproches au Gouvernement. Par exemple,

1183. Proposition de loi organique tendant à modifier, préciser et compléter les dispositions de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, 14 mai 1989, p. 3.
1184. *Ibid.*, p. 39.

Jacques Oudin, alors vice-président de la commission des finances du Sénat, expliquait que la question de l'information était une « pierre d'achoppement entre le Gouvernement et le Parlement ». Il ajoutait : « On peut avoir les meilleures intentions du monde, si les pouvoirs publics se crispent et refusent l'information au Parlement qui n'est pas à même de reconstituer l'information de son côté, comme les États-Unis savent le faire, nous n'aurons jamais de dialogue constructif. Il a fallu que la Commission des Finances du Sénat se transforme en commission d'enquête pour aller chercher des renseignements à Bercy, ce qui est scandaleux dans une démocratie. Le fait que les ministres refusent de répondre à des questions écrites ou ne répondent pas volontairement à des questions orales donne à notre système démocratique français une connotation très particulière, surtout en comparaison avec les démocraties anglo-saxonnes ou américaine » [1185].

1375. La LOLF va institutionnaliser certaines pratiques existantes et améliorer le droit d'information des parlementaires, qu'il s'agisse d'informations portables ou d'informations que les élus sont autorisés à quérir.

1376. Concernant les informations que le Gouvernement doit communiquer de sa propre initiative, il faut distinguer d'une part celles qui doivent se trouver dans le projet de la loi de finances (initiale et rectificative) et dans le projet de la loi de règlement, des documents qui en sont distincts, mais qui doivent de toute évidence éclairer les élus qui examinent et votent ces textes d'autre part.

1377. Pour ce qui est du projet de loi de finances initiale, l'article 50 de la LOLF impose qu'il soit annexé d'un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation et liste un nombre important d'informations qu'il doit

1185. Alain LAMBERT, *Rapport fait au nom de la commission des finances sur la proposition de loi organique adoptée par l'Assemblée nationale, (Première lecture)*, n° 343, Sénat, 29 mai 2001, p. 341.

contenir [1186]. Par ailleurs, ce document est accompagné des rapports sur les comptes de la Nation, qui comportent une présentation des comptes des années précédentes. L'article 51 complète cette liste d'autres documents et informations à communiquer dans ce projet de loi de finances initiale, parmi lesquels le projet annuel de performance pour chacun des programmes.

1378. Concomitamment au dépôt de la loi de finances initiale, les parlementaires doivent également être destinataires des rapports que la Cour des comptes qu'elle leur adresse dans le cadre de sa mission d'assistance prévue au dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution et précisée pour ce qui concerne les informations attendues à l'article 58 de la LOLF.

1379. Concernant le projet de loi de finances rectificative et il s'agit là d'une nouveauté introduite par la LOLF (puisqu'elle était ignorée par l'ordonnance de 1959) en son article 53, les parlementaires doivent recevoir un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte, une annexe explicative détaillant les modifications de crédits proposées, des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours, un rapport de la Cour des comptes sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée avec le projet de loi de finances rectificative.

1186. L'article 50 de la LOLF indique ainsi que le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation doit notamment comprendre « la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année. Il explicite le passage, pour l'année considérée et celle qui précède, du solde budgétaire à la capacité ou au besoin de financement de l'État tel qu'il est mesuré pour permettre la vérification du respect des engagements européens de la France [...] Il présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne. [...] Ce rapport retrace l'ensemble des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques ainsi que leur évolution. Il comporte l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, relatives aux prélèvements obligatoires et envisagées par le Gouvernement. [Il] analyse les relations financières de l'État avec les autres organismes relevant de la catégorie des administrations publiques centrales [...] relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté, et détaille les dépenses, les recettes, les soldes, l'endettement et les autres engagements financiers de ces organismes. [Il] présente les dépenses, les recettes, les soldes et l'endettement du régime général et des autres organismes relevant de la catégorie des administrations publiques de sécurité sociale définies par le même règlement. [Il] présente les dépenses, les recettes, les soldes et l'endettement des collectivités territoriales et des autres organismes relevant de la catégorie des administrations publiques locales définies par ledit règlement. Sont joints à cette annexe les rapports sur les comptes de la Nation, qui comportent une présentation des comptes des années précédentes ».

1380. Le projet de loi de règlement dont la revalorisation était très attendue des parlementaires, doit également faire figurer plusieurs informations et être lui aussi accompagné de nombreux documents. C'est l'article 54 qui en fixe la liste qui mentionne notamment le rapport annuel de performances de chaque programme.

1381. À propos de l'information quérable, la LOLF ancre et précise un droit d'information des parlementaires, celui d'obtenir des réponses de la part du Gouvernement. Pour ce qui relève des demandes liées aux projets de loi de finances, les élus, par le biais des commissions des finances ou des commissions concernées, de chacune des deux chambres, bénéficient d'un mécanisme de questionnaires budgétaires. Les questions et les réponses sont enfermées dans un certain délai comme le prévoit l'article 49 de la LOLF.

1382. À côté de ces questionnaires, il existe un autre droit d'information, accordé à des élus désignés par leurs pairs, prévu à l'article 57 de la LOLF. Dans le cadre du suivi et du contrôle de l'exécution des lois de finances, des membres des commissions finances des deux chambres, dont le président ou des rapporteurs spéciaux, peuvent procéder à des investigations sur pièces et sur place et « tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis ».

1383. Pour des raisons constitutionnelles [1187], la LOLF n'a pas rendu obligatoire le débat d'orientation budgétaire (contrairement au rapport supposé l'accompagner) qui n'est pas non plus conclu par un vote [1188]. Néanmoins, ce débat expérimenté en 1990 a été

1187. Une telle obligation « [se serait heurtée] à l'article 48 de la Constitution qui règle les conditions dans lesquelles l'ordre du jour du Parlement est agencé », Alain LAMBERT, *Rapport fait au nom de la commission des finances sur la proposition de loi organique adoptée par l'Assemblée nationale, (Première lecture)*, *op. cit.*, p. 215.

1188. À l'exception de l'année 2010. Voir comme explication celle de la brochure de l'Assemblée nationale consacrée aux lois de finances : « Le débat intervenu le 6 juillet 2010, sur une "déclaration du Gouvernement sur les finances publiques", dans un contexte marqué par les conséquences de la crise financière, s'est conclu par un vote. L'Assemblée nationale a ainsi inauguré la procédure prévue par le nouvel article 50-1 de la Constitution, introduit par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui dispose : « Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité ». Intervenant à l'occasion de la présentation du rapport préparatoire à ce débat devant la Commission des finances, le 30 juin 2010, M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, a présenté comme étant "la norme des années à venir [...] des débats d'orientation des finances publiques régulièrement suivis de vote" », Hervé MESSAGE et al., *Lois de finances et lois de financement à l'Assemblée nationale*, 31 août 2010, p. 30.

régulièrement tenu depuis 1996. Après avoir été étoffé, il sera renommé en 2008 « débat d'orientation des finances publiques », il s'appuie sur le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières communiqué à l'occasion du projet de loi de finances initiale.

ii. Des informations trop nombreuses et singulièrement incomplètes pour permettre un contrôle efficace

1384. Au regard de cette liste conséquente d'informations et de documents dont bénéficient les élus, ils devraient avoir toute la matière utile à leur contrôle budgétaire. Si l'abondance d'informations ne nuit point, il faut quand même se demander s'ils ont réellement les moyens d'examiner l'intégralité des éléments qui sont mis à leur disposition.

1385. Pour revenir au rapport relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales que doit chaque année adresser le Gouvernement au Parlement, il a été soulevé qu'en violation de la loi organique, il n'était plus produit depuis plusieurs années. Cette situation n'avait semble-t-il été remarquée par aucun des parlementaires [1189]. Or, ledit rapport peut avoir une influence dans la manière dont les élus vont aborder les débats préalables à un projet de loi de finances.

1386. Il est probable que les parlementaires n'aient ni le temps ni les moyens humains pour véritablement prendre connaissance des informations qui leur sont communiquées. Par ailleurs, il leur manque aujourd'hui des données précieuses concernant les coût des services publics. La question du coût est un des piliers du *New Public Management* et de la méthode BBZ [1190], qui ont inspiré plusieurs réformes et en particulier la LOLF. L'article 27 alinéa 2 de la LOLF dispose pourtant que « l'État [...] met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes ». Cette comptabilité d'analyse des coûts (CAC) était même précisée par le décret GBCP dont l'article 165 indiquait :

> « La comptabilité d'analyse des coûts est tenue par les ordonnateurs dans les conditions fixées par le ministre chargé du budget pour la mise en œuvre de l'article 27 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée. Elle a pour objet de présenter au Parlement dans le cadre :

1189. Par ailleurs, la CADA considère que le rapport n'est pas communicable au titre de la loi de 1978, voir les paragraphes 1076 à 1087 pages 341–344.
1190. Voir le paragraphe 1409 page 451.

> 1°Des projets et des rapports annuels de performances, prévus aux articles 51 et 54 de la loi organique du 1er août 2001, une analyse de l'ensemble des moyens budgétaires alloués, directement ou indirectement, à la réalisation des actions des programmes prévus à l'article 7 de la même loi ;
>
> 2°Des rapports annuels de performances, une analyse de l'ensemble des charges comptables directement rattachées aux programmes prévus à l'article 7 de la même loi. »

1387. Cet article a été modifié par un décret de 2017 [1191] pour finalement être abrogé par un autre décret l'année suivante [1192]. Par la même occasion, ce décret de 2018 supprime la présentation de la CAC dans les annexes au projet de loi de finances. Il faut dire que cette présentation avait été dénoncée par la Cour des comptes. Pour cette dernière, « les dépenses et coûts complets présentés dans la dernière partie des RAP ne sont jamais rapprochés des résultats atteints et ne permettent donc pas de juger de l'efficience des politiques publiques » [1193].

1388. Il reste qu'étonnamment aujourd'hui, les documents remis aux élus ne mentionnent pas la ventilation des coûts par mission et par programme. Un bloc intitulé « Éléments de la dépense par nature » figure par programme, dans les projets annuels de performance, tout comme dans les rapports annuels de performance. Il ne serait pas incongru ici de trouver le détail de l'ensemble des coûts de l'action par nature de dépense. Or, l'information est très pauvre, elle est globalisée dans des rubriques générales comme « Dépenses de fonctionnement », « Subventions pour charges de service public », « Dépenses d'intervention », etc. Il paraît pourtant intéressant de décomposer par exemple ces dépenses de fonctionnement pour avoir le poids de chacun de ses coûts et vérifier le cas échéant leur légitimité. Les documents budgétaires des collectivités territoriales (et notamment avec la présentation croisée fonctions/nature) sont bien plus détaillés que les rapports sur le budget de l'État remis aux parlementaires. De ce point de vue, la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques [1194] n'est pas venue enrichir l'information relative aux coûts.

1191. Décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et autorisant diverses expérimentations, 23 jan. 2017, n° 2017-61.
1192. Décret modifiant le décret nno 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et autorisant diverses expérimentations, 24 sept. 2018, n° 2018-803.
1193. *Résultats et gestion budgétaire de l'exercice 2008*, Cour des comptes, mai 2010, [En ligne], p. 114.
1194. *Loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques*, *op. cit.*

b. Un pouvoir d'amendement budgétaire en théorie élargi

1389. Il est indéniable que la LOLF a formellement élargi le pouvoir d'amendement budgétaire des parlementaires (i). Pour autant, en pratique, ce pouvoir demeure relativement inefficace (ii).

i. Un pouvoir formellement élargi

1390. Lors des débats, les élus des deux chambres ont regretté que la réforme de l'ordonnance de 1959 ne soit pas associée à une révision de l'article 40 de la Constitution. Plusieurs parlementaires voulaient revenir sur un article qui limite fortement leur pouvoir en matière budgétaire. Alors président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, Henri Emmanuelli expliquait que « les dispositions [de l'article 40] sont surréalistes, dans la mesure où non seulement elles limitent les pouvoirs des parlementaires, mais de plus, leur imposent d'exercer eux-mêmes la police de la recevabilité financière des amendements ». Au cours de la même séance, le député Jean-Pierre Delalande disait de cet article qu'il s'agissait d'une « disposition "autobloquante" pour les parlementaires, dont elle accrédite une prétendue irresponsabilité » [1195].

1391. Cet article 40, dont la rédaction n'a pas été modifiée depuis 1958, limite en effet le droit d'amendement général reconnu aux parlementaires par les articles 44 et 45 de la Constitution. Il prévoit que « les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ». Le pouvoir d'amendement était d'autant plus restreint qu'il fallait combiner l'article 40 de la Constitution avec l'article 42 de l'ordonnance de 1959 plus sévère encore dont l'aliéna 1 disposait qu'« aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques ».

1392. Cette sévérité supplémentaire résidait dans la définition des ressources. La Constitution interdit une diminution des ressources publiques, au pluriel, quand l'ordonnance autorise les seuls amendements qui auraient pour conséquence de créer ou d'accroître une recette, au singulier. Le Sénat a joué de cette contradiction en 1976 à l'occasion de la modification de son règlement intérieur. Il s'octroyait ainsi un certain pouvoir d'amen-

1195. Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, mardi 11 juillet 2000, séance de 17h00, compte-rendu n°64.

dement budgétaire sur les ressources en considérant, au regard du texte constitutionnel, qu'une compensation des ressources était possible. Dans sa décision du 2 juin 1976 [1196], le Conseil constitutionnel a validé cette interprétation. Il a néanmoins précisé les conditions de constitutionnalité de l'opération. Ainsi, il faut que « la ressource destinée à compenser la diminution d'une ressource publique soit réelle, qu'elle bénéficie aux mêmes collectivités ou organismes que ceux au profit desquels est perçue la ressource qui fait l'objet d'une diminution et que la compensation soit immédiate ».

1393. Malgré cette initiative audacieuse qui a pu donner de petites marges de manœuvre aux parlementaires (limitées donc à une compensation encadrée des seules ressources et non des dépenses), l'article 40 restait très contraignant. Pour autant, sa modification apparaissait comme une ligne rouge fixée par l'exécutif. À l'occasion des auditions par la commission spéciale chargée de la proposition de LOLF, Laurent Fabius dont il faut rappeler qu'il était début 2001 ministre de l'Économie et des Finances, prévenait : « Vous savez, par ailleurs, que le Gouvernement n'est pas favorable à la modification de l'article 40 de la Constitution » [1197]). Franchir cette ligne faisait peser de lourdes menaces sur la proposition de LOLF et il a donc été décidé de ne pas sortir du périmètre de la révision de l'ordonnance organique de 1959.

1394. La question était d'autant plus sensible pour les élus qu'une seconde technique, qui peut s'apparenter à un pouvoir d'amendement budgétaire des parlementaires, pouvait être remise en cause, celle de l'aménagement du prélèvement sur recettes. Imaginé en 1969 pour compenser au bénéfice des collectivités territoriales le produit de la suppression d'impôts locaux, puis en 1971 comme contribution de la France aux Communautés européennes, le prélèvement sur recettes a pu être validé par le Conseil constitutionnel qui l'a défini comme une « rétrocession directe d'un montant déterminé de recettes de l'État au profit des collectivités locales ou de l'Union européenne en vue de couvrir des charges qui incombent à ces bénéficiaires et non à l'État » [1198]. Dans la mesure où le Parlement pouvait augmenter ces prélèvements sur recettes, il participait alors à augmenter indirectement une charge de l'État et contournait ainsi l'article 40 de la Constitution.

1196. Cons. Const., *Résolution tendant à modifier et à compléter certains articles du règlement du Sénat*, 6 fév. 1976, 76-64 DC.
1197. Commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances, le 9 janvier 2001, compte-rendu n°9
1198. Cons. Const., *Loi de finances pour 1983*, 29 déc. 1982, 82-154 DC.

1395. Le maintien du pouvoir d'amendement dans cette dimension particulière n'était pas acquis, car la technique à laquelle il était adossé était potentiellement en péril. En effet, quelques jours avant le début de l'examen de la proposition de LOLF, le Conseil d'État qui avait été saisi par le Gouvernement de questions relatives aux conditions dans lesquelles pouvait être modifiée l'ordonnance de 1959, s'est montré relativement opposé au prélèvement sur recettes. Il rappelait que « cette pratique, que n'autorise à ce jour aucun texte, déroge au principe d'universalité budgétaire et, notamment, au principe de non affectation des dépenses et des recettes ». Il ajoutait que « la possibilité d'inscrire n'importe quelle dépense aussi bien en prélèvement sur recettes qu'en charge pourrait conduire à vider de l'essentiel de sa portée l'article 40 de la Constitution » [1199].

1396. Toujours lors de son audition par la commission spéciale mentionnée ci-dessus, Laurent Fabius, dont il faut rappeler qu'il était début 2001 ministre de l'Économie et des Finances, reconnaissait le problème : « Si, d'un côté, il est dit que les prélèvements sur recettes ne sont pas constitutionnels, mais que d'un autre côté, nous ne voulons pas toucher à l'article 40, pour vous, mesdames et messieurs les parlementaires, cela se traduit concrètement par une diminution assez forte de votre pouvoir d'amendement. Au regard du nombre d'amendements déposés en cours d'exercice, soit en pourcentage, soit en nombre, si nous enlevions cela, toute une série de vos amendements tomberait » [1200].

1397. L'enjeu pour rendre acceptable la proposition de LOLF par les parlementaires était donc à la fois de sécuriser la pratique des prélèvements sur recettes et de trouver une solution pour qu'ils puissent exercer leur pouvoir d'amendement sur les charges, sans donc la possibilité de réviser l'article 40 de la Constitution.

1398. Pour ce qui est des prélèvements sur recettes, ils ont été inscrits à l'article 6 de la LOLF pour les bénéficiaires historiques et seulement eux, les collectivités territoriales et les Communautés européennes. Le Conseil constitutionnel, à l'occasion du contrôle de la LOLF a estimé que sous certaines réserves, l'article 6 « ne méconnaît aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle » [1201]. Il convient d'indiquer que dorénavant « ces prélèvements sur les recettes de l'État sont, dans leur montant, évalués de façon précise et distincte dans la loi de finances. Ils sont institués par une loi de finances, qui

1199. CE, *Avis du Conseil d'État « Réforme de la loi organique relative aux lois de finances »*, 21 déc. 2000, 365546.
1200. Commission chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances, le 9 janvier 2001, compte-rendu n°9
1201. Cons. Const., *Loi organique relative aux lois de finances*, 25 juill. 2001, 2001-448 DC.

précise l'objet du prélèvement ainsi que les catégories de collectivités territoriales qui en sont bénéficiaires » [1202].

1399. Concernant la notion de charge(s), l'examen des débats montre que la solution a pour la première fois été évoquée par le Gouvernement en la personne de Florence Parly alors secrétaire d'État au budget mentionnant la possibilité « de réfléchir à un moyen pour que le Parlement dispose d'un droit d'amendement sur la définition du programme, sa composition et la redéfinition éventuelle des sous-programmes » [1203]. Les députés ont saisi l'occasion et notamment sous l'impulsion d'Henri Emmanuelli [1204], un article en ce sens a été inséré au cours des débats. Il s'agit aujourd'hui de l'article 47 de la LOLF dont le premier alinéa indique qu'« au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission ».

1400. Pour mesurer l'intérêt de cet élargissement du pouvoir d'amendement des parlementaires, il faut mentionner le mécanisme des services votés et la manière dont la LOLF est intervenue pour le neutraliser.

1401. Les services votés dont la notion est présente dans le texte originel de la Constitution de 1958 étaient définis par l'article 33 de l'ordonnance de 1959 comme étant « le minimum de dotations que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement ». Une telle définition a introduit une dose de subjectivité au bénéfice de l'exécutif que les députés ont entendu supprimer avant de se raviser après que le Sénat ait pointé un risque d'inconstitutionnalité [1205]. La LOLF précise néanmoins une limite supérieure à ces crédits votés qui « ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année ».

1202. *Loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques*, *op. cit.*
1203. Commission chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances, le 9 janvier 2001, compte-rendu n°9.
1204. Didier MIGAUD indiquait : « Cette souplesse de gestion offerte à l'exécutif appelle à une vigilance particulière s'agissant du pouvoir d'amendement des parlementaires. À cet égard, le texte initial de la proposition de loi organique, qui garantissait la faculté de déposer des amendements de nomenclature, de contrôle ou d'ajustement compatibles avec l'article 40 de la Constitution, a été enrichi des réflexions de M. Henri Emmanuelli, président de la Commission des finances, sur un exercice plus rationnel du droit d'amendement grâce à la distinction de l'unité de vote, la mission, et de l'unité de spécialité, le programme », Commission spéciale instituée par l'Assemblée nationale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances, séance du 30 janvier 2001, compte-rendu n°11..
1205. Alain LAMBERT, *Rapport fait au nom de la commission des finances sur la proposition de loi organique adoptée par l'Assemblée nationale, (Première lecture)*, *op. cit.*, p. 251.

1402. Sous l'empire de l'ordonnance de 1959, le Gouvernement présentait dans son projet de loi de finances les crédits dont il demandait l'ouverture en distinguant ceux destinés à couvrir les mêmes dépenses que celles engagées l'année précédente de ceux qui devaient permettre le financement de mesures nouvelles. Si pour ces autorisations nouvelles, le vote se faisait en principe [1206] par titre et à l'intérieur d'un même titre par ministère, pour ce qui concernait les services votés en revanche, le Parlement était contraint à un vote global. Autrement dit, il n'avait pas la possibilité de refuser par exemple les crédits de certains services votés, sauf assurément à voter contre l'ouverture de ces crédits dans leur intégralité, hypothèse peu probable compte tenu des enjeux (plus de 90 % des crédits demandés étaient destinés à couvrir les dépenses relevant des services votés).

1403. Ces modalités de vote étaient justifiées par la volonté de faire gagner du temps aux parlementaires qui n'en ont pas beaucoup pour examiner le projet de loi de finances. Pourquoi en effet discuter de longues heures pendant de nombreux jours de l'ouverture de crédits qui avaient été acceptés l'année précédente ? Cette apparente optimisation du temps de travail des chambres réduisait néanmoins le débat démocratique de se tenir.

1404. Avec la LOLF, la notion de services votés ne disparaît pas, mais le vote global est remplacé par un vote portant sur le premier euro. Ainsi, le pouvoir d'amendement revisité, combiné à cette nouvelle modalité de vote et à la nouvelle architecture budgétaire (détaillée plus bas) permettent dorénavant aux parlementaires de proposer des redéploiements de crédits entre programmes, mais également de créer, modifier ou supprimer un programme (sous réserve bien entendu de ne pas augmenter le volume global des crédits de la mission, qui elle, ne peut être que d'initiative gouvernementale, pour ne pas contrevenir à l'article 40 de la Constitution).

ii. Un pouvoir en pratique peu efficace

1405. En matière d'amendements budgétaires, le pouvoir formel des parlementaires après la LOLF est donc renforcé. Néanmoins, dès 2003, certains auteurs, comme Alain Pariente, craignaient « la portée incertaine du droit d'amendement parlementaire dans l'application de la loi organique du 1er août 2001» [1207]. Un premier bilan de son utilisation s'est

1206. Il a pu être relevé au cours des débats que « la pratique [s'était] affranchie de la lettre de l'ordonnance puisque, d'une part, les votes sur les mesures nouvelles [étaient] examinées par ministère, voire par section de ministère, puis par titre, et non l'inverse », *Ibid.*, p. 241.

1207. Alain PARIENTE, « Le droit d'amendement parlementaire en matière financière. La réforme de la loi organique du 1er août 2001 est-elle en péril ? », *La Semaine Juridique* 30 juill. 2003, Édition générale, n° 31, p. 155.

montré très critique. En 2006 en effet, le rapport sénatorial de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF) concluait à une « utilisation infructueuse d'un nouveau pouvoir d'amendement parlementaire » [1208].

1406. Le rapport 2019 de la MILOLF qui relève que la « LOLF a permis d'accroître de façon sensible le droit d'amendement des parlementaires en leur permettant de réallouer des crédits entre programmes d'une même mission, à condition que le montant des crédits de la mission dans son ensemble n'augmente pas » constate que lors de l'examen en première lecture du PLF pour 2019, sur 557 amendements budgétaires déposés, seulement 9 ont été adoptés et elle est donc contrainte de conclure que ce résultat « montre les limites pratiques de ce droit d'amendement élargi » [1209].

1407. À l'occasion de la proposition de LOLF, les parlementaires et certains ministères craignaient une mainmise des services du ministère de l'Économie notamment sur la conception des programmes [1210]. Didier Migaud à l'époque leur répondait avec une certaine franchise : « Si les parlementaires étaient moins soumis, Bercy serait moins puissant » [1211]. Il semble toutefois que même lorsqu'ils utilisent leur droit d'amendement, les tentatives des parlementaires se soldent par des échecs.

2. Les enjeux de performance utilement ancrés

1408. Jusqu'à la LOLF et notamment grâce au mécanisme des services votés, le Gouvernement n'avait pas besoin de justifier outre mesure les crédits dont il demandait l'autorisation d'ouverture au Parlement. Il y avait là une logique de moyens. Les ministères réclamaient une enveloppe financière leur permettant de couvrir des dépenses présentées par

1208. Jean ARTHUIS, *Rapport d'information sur la mise en oeuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, n° 312, Sénat, avr. 2006, p. 28.

1209. Éric WOERTH et Laurent SAINT-MARTIN, *Rapport d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, Assemblée nationale, 11 sept. 2019, [En ligne], p. 67.

1210. Lors des auditions au Sénat, Florence Parly, ministre du Budget au sujet de ce qui sera désigné par la suite les actions expliquait : « Cela suppose un très lourd travail et une très forte mobilisation des administrations qui seront chargées en amont de définir leur contenu. Une crainte s'est faite jour, notamment auprès de nos interlocuteurs des différents ministères : la crainte que Bercy ne définisse de manière unilatérale l'ensemble des programmes sans échanges avec les ministères utilisateurs et gestionnaires. », Alain LAMBERT, *Rapport fait au nom de la commission des finances sur la proposition de loi organique adoptée par l'Assemblée nationale, (Première lecture)*, *op. cit.*, p. 437.

1211. Propos tenus lors de la commission spéciale instituée par l'Assemblée nationale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances, séance du 30 janvier 2001, compte-rendu n°11. Il faut noter que le lendemain, il récidivait : « Il serait dommage que la "culture de Bercy", qui parfois imprègne les parlementaires, les handicape dans leur capacité à proposer d'autres programmes lors de la discussion du projet de loi de finances », même commission spéciale, séance du 31 janvier 2001, compte-rendu n°12

nature (dépenses de personnel, de fonctionnement, d'investissement, d'intervention ...) dans les projets de loi de finances. Les parlementaires appelés à délibérer n'étaient pas bien renseignés sur l'utilité des dépenses envisagées, pas beaucoup plus que sur leur efficacité au moment du vote de la loi de règlement.

1409. L'enjeu était donc à la fois de corriger ce déficit démocratique, mais aussi et surtout de trouver une solution pour inviter les services de l'administration (et peut-être même les ministres) à améliorer la manière dont ils utilisent l'argent public. Pour parvenir à amorcer ce changement de culture, la LOLF s'inspire de la méthode BBZ ou budget base zéro proposée en 1969 par Peter Pyrrh. La définition de cette méthode est généralement traduite ainsi : « procédé de planification et de budgétisation qui exige de chaque dirigeant d'un centre de décisions qu'il justifie dans le détail et dès son origine tous les postes du budget dont il a la responsabilité et qu'il donne la preuve de la nécessité d'effectuer une dépense » [1212].

1410. La bascule de cette logique de moyens vers une logique de résultats (d'ailleurs pas exempte de critiques [1213]) va s'opérer concrètement avec la nouvelle architecture budgétaire des lois de finances.

1411. Jusque-là, la présentation qui servait de support au vote répartissait les dépenses selon la subdivision suivante. Le premier niveau de répartition était les ministères. Puis on trouvait pour chacun d'eux, une ventilation des dépenses par titre (dette publique, dépenses d'intervention, dépenses d'investissement, etc.). Sous chacun de ces titres, il y avait des parties (« Personnel, Rémunérations d'activité », etc.). Les dépenses de ces parties étaient ensuite ventilées par chapitre (la partie « Personnel. Rémunérations d'activité » pouvait ainsi comporter les chapitres « Rémunérations des personnels », « Indemnités et allocations diverses », « Autres rémunérations »). Ces chapitres étaient ensuite subdivisés en articles.

1212. Jean-Luc ALBERT, « Budgets et comptes locaux : élaboration et le vote du budget » *in Encyclopédie des collectivités locales*, folio n° 7040, Chapitre 2, Dalloz, 2014 qui cite Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, 2ème éd., Mémentos, Dalloz, 1995, 230 p., p. 71

1213. Lors des débats, certains parlementaires dénonçaient le culte de la performance. Par exemple, le député Jacques BRUNHES considérait que « le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats était susceptible de poser deux types de problèmes. En premier lieu, la recherche de l'efficacité ne saurait servir de prétexte à une réduction des déficits ou à l'allégement de prélèvements obligatoires, ni à l'abandon de toute référence à la notion d'intérêt général et de réponse aux besoins sociaux. L'efficacité sociale de la dépense n'est pas le corollaire de sa diminution. En second lieu, le passage d'un système d'adéquation des moyens aux missions à un système consistant à adapter les missions aux moyens peut répondre à un objectif, plus ou moins avoué, de réduction de dépenses de l'État », commission spéciale instituée par l'Assemblée nationale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances, séance du 30 janvier 2001, compte-rendu n°11.

1412. Jusqu'à la LOLF, les parlementaires votaient (uniquement les mesures nouvelles) les titres par ministère. Le principe de spécialité concernait les chapitres, c'est-à-dire que la fongibilité des crédits s'arrêtait à eux. Il n'était pas possible pour l'exécutif, après le vote de la loi, d'utiliser les crédits correspondant à un titre pour financer des dépenses correspondant à un autre titre.

1413. Il faut noter qu'en plus de cette présentation, suivant une « nomenclature juridique », le budget était également présenté, à titre d'information, selon une « nomenclature économique » avec des catégories et des sous-catégories. Par exemple, dans la catégorie « Biens et services de consommation », on pouvait retrouver les sous-catégories : matières premières, produits semi-ouvrés, produits finis, locations, fourniture, déplacements, etc.

1414. Dorénavant, le cœur de la présentation budgétaire ne s'articule plus autour du triptyque ministère, titre, chapitre [1214], mais avec les notions de missions, programmes (ou dotations) et actions. Le vote ne se concentre plus sur la nature des dépenses, mais sur leur finalité. C'est la mission qui devient l'unité de vote à la place des titres et c'est le programme (ou la dotation) qui devient l'unité de spécialité à la place du chapitre.

1415. Par missions, il est fait référence aux grandes politiques étatiques. Elles peuvent relever d'un seul ministère (la mission « Justice » concerne le seul ministère de la Justice comme la mission « Immigration, asile et intégration » dépend du seul ministère de l'Intérieur, etc.) ou être interministérielles (la mission « Santé » relève à la fois du ministère de la Santé et de celui des Solidarités). Chacune de ces missions abrite des programmes (ou dotations). Par exemple, dans la mission interministérielle « sécurités » du projet de loi de finances pour 2021, on trouve les programmes « Sécurité et éducation routières », « Police nationale », « Sécurité civile » et « Gendarmerie nationale ». Chaque programme se subdivise en actions. Par exemple, dans la mission interministérielle « Cohésion des territoires » on trouve le programme « Aide à l'accès au logement » qui fait référence à plusieurs actions : « Aides personnelles », « Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté », « Sécurisation des risques locatifs ».

1416. Les dotations, prévues par l'article 7 de la LOLF, se trouvent placées au même niveau que les programmes. Elles échappent néanmoins à la logique d'objectifs et de résultats fixée aux programmes. Ces dotations se trouvent dans deux missions distinctes.

1214. Les titres ne disparaissent pas pour autant, leur intitulé est mentionné à l'article 5 de la LOLF.

La première s'intitule « pouvoirs publics » et comprend les dotations de la présidence de la République, les assemblées et la chaîne parlementaires, le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République. La seconde mission, désignée aujourd'hui « Crédits non répartis » abrite la « dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles » et la « dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits ». Les montants de ces dotations ne sont pas négligeables, mais l'essentiel des crédits concerne des programmes soumis donc à une logique de performance.

1417. Grâce à « une stratégie, des objectifs, des indicateurs et des cibles de résultats » [1215], l'administration adopte la culture de la performance. Deux familles d'outils imbriqués sont à son service. Les objectifs découlant d'une stratégie définie sont annoncés et leur réalisation évaluée avec les programmes et rapports annuels de performance (a). Au cœur de la mesure de performance se trouvent les indicateurs (b) contenus dans ces deux documents.

a. Des objectifs annoncés et leur réalisation évaluée avec les programmes et rapports annuels de performance

1418. Les auteurs ont pu insister sur le fait que « la démarche de performance est [...] placée au centre du nouveau cadre budgétaire, elle apparaît comme le nouveau guide de l'élaboration et du suivi du budget » [1216]. Le guide pratique de la LOLF de 2012 explique que le responsable de programme est « placé sous l'autorité du ministre, il participe à l'élaboration des objectifs stratégiques du programme dont il a la charge : il est le garant de sa mise en œuvre opérationnelle et s'engage sur la réalisation des objectifs associés. En contrepartie, il est désormais doté d'une enveloppe de crédits globale. Il dispose ainsi d'une large autonomie dans ses choix de gestion : il choisit où et comment affecter les moyens financiers et humains mis à sa disposition pour remplir ses objectifs » [1217].

1419. Cette définition rend compte de la volonté, avec le texte de 2001, de responsabiliser les cadres de l'administration. En principe, la performance passe par eux, ils animent la réflexion stratégique des programmes, préalable à la définition des objectifs et

1215. *Guide de la performance*, Direction du Budget, avr. 2020, p. 5.
1216. Alain PARIENTE, « La démarche de performance issue de la LOLF : quelles perspectives ? », *RD Publ.* 1er jan. 2006, n° 1, p. 37.
1217. *Guide pratique de la LOLF. Comprendre le budget de l'État*, juin 2012, [En ligne], p. 33.

indicateurs. Ils seront relativement autonomes dans le choix des actions qu'ils entendent créer ou poursuivre et le moment venu, ils seront chargés d'évaluer leur réalisation.

1420. Il faut relever qu'en cours d'année, en fonction des besoins, ils peuvent changer la répartition des crédits par action et (sous certaines réserves [1218]) par nature, ce qui correspond à une fongibilité destinée à leur donner un peu plus de souplesse. Ces responsables font remonter à l'administration centrale les données qui permettent de confectionner d'une part les programmes et rapports annuels de performance. Ces documents seront joints respectivement au projet de loi de finances et au projet de loi de règlement.

1421. En principe, « la démarche de performance repose sur un "cycle vertueux" fondé sur la comparaison entre ce qui a été annoncé dans les programmes annuels de performance en termes de résultats attendus (prévisions, cibles) et les résultats constatés (réalisations) à l'occasion de la présentation des rapports annuels de performance » [1219]. On parle aussi de chaînage vertueux.

1422. Concernant les programmes annuels de performances ou PAP, ils sont visés à l'article 51 de la LOLF qui impose au Gouvernement leur présentation, pour chaque programme. Il s'agit là d'un document dans lequel les ministres expliquent précisément les objectifs qui sont les leurs à l'appui des demandes d'ouverture des crédits.

1423. La liste des informations que ces projets doivent inclure est relativement importante. Le premier élément consiste en la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié. Le deuxième élément porte sur l'évaluation des dépenses fiscales. Le troisième élément concerne la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure. Quatrième élément, l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement. Cinquième élément, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante. Sixième et dernier élément, une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public prévue au II de l'article 5 et

1218. La modification de l'enveloppe prévue aux dépenses de personnels est très encadrée, on parle de fongibilité asymétrique
1219. *Guide de la performance*, *op. cit.*, p. 12.

la justification des variations par rapport à la situation existante.

1424. Le rapport sénatorial déjà cité d'Alain Lambert accompagnant la discussion de la proposition de LOLF en première lecture à la chambre haute relevait justement qu'avec ce projet annuel de performance, « il s'agit en quelque sorte de connaître, pour chaque programme, le "budget prévisionnel" de son gestionnaire. Cette information est importante à plusieurs titres : d'une part, le passage d'une logique de moyens à une logique d'objectifs ne doit pas occulter tout débat et toute appréciation sur les moyens utilisés pour atteindre les objectifs ; d'autre part, les gestionnaires des programmes effectueront pour leur propre compte, et dans le cadre des négociations internes à l'exécutif pour la préparation du projet de loi de finances, des prévisions de dépense précises. Dès lors que ces documents existeront, il apparaît souhaitable de formaliser leur existence et de prévoir leur communication au Parlement » [1220].

1425. Les rapports annuels de performance ou RAP, permettent quant à eux de mesurer les résultats des objectifs annoncés pour chaque programme, ils sont donc le pendant des projets annuels de performance. Prévus à l'article 54 de la LOLF, ils doivent également faire apparaître plusieurs éléments. L'enjeu est de mettre en évidence les écarts avec les prévisions et réalisations. Le premier élément concerne les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés. Le deuxième élément correspond à la justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure. Le troisième élément porte sur la gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues pour les projets annuels de performance, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures. Quatrième élément, la présentation des emplois effectivement rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public. Cinquième élément enfin, le montant des dépenses fiscales.

1426. Ces documents très riches sont surtout observés pour leurs indicateurs qui renseignent à la fois concrètement sur les objectifs du Gouvernement et les résultats des politiques publiques mises en place.

1220. Alain LAMBERT, *Rapport fait au nom de la commission des finances sur la proposition de loi organique adoptée par l'Assemblée nationale, (Première lecture)*, *op. cit.*, p. 228.

b. Des indicateurs plus ou moins pertinents au cœur de la mesure de la performance

1427. L'idée de suivre l'évolution de la performance des actions de l'État est une démarche intéressante (i). Toutefois, même vingt ans après, elle reste encore inaboutie (ii).

i. Une démarche intéressante

1428. La LOLF ne rentre pas dans les détails de ce qui est attendu en matière d'indicateurs de performance, elle oblige toutefois à ce qu'ils soient précis et que leur choix soit justifié. Ce sont surtout les guides d'application de la LOLF qui vont éclairer les responsables de programmes dans le maniement des indicateurs. Le tout premier d'entre eux, publié en juin 2004, intitulé *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001* [1221] a été co-rédigé par le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP). En septembre de l'année suivante, paraît le « Guide pratique de la LOLF à l'usage des parlementaires » [1222]. À partir de 2006, le document est simplement nommé « Guide pratique de la LOLF » et il sera régulièrement actualisé jusqu'en 2012. Puis, apparaît en 2014 le « guide de la performance » [1223] dont la dernière actualisation date de décembre 2020.

1429. Du point de vue des indicateurs, ces guides témoignent du souci de l'État de régulièrement les améliorer. Ils invitent en effet les responsables de programmes à corriger, remplacer ou abandonner certains indicateurs inefficaces, imprécis ou aux effets pervers.

1430. Tout comme pour les objectifs, l'on retrouve des indicateurs au niveau le plus haut, celui de la mission ainsi qu'au niveau du programme. Par exemple, la mission « Recherche et enseignement supérieur » de la loi de finances pour 2021 comporte un objectif 1 intitulé « Répondre aux besoins de qualification supérieure par la formation tout au long de la vie ». Le premier indicateur associé à cet objectif de mission est le « pourcentage d'une classe d'âge obtenant un diplôme de l'enseignement supérieur en formation initiale ». Dans cette mission, figure par exemple le programme « Formations supérieures

1221. *Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001. La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs*, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes, juin 2004.
1222. *Guide pratique de la LOLF à l'usage des parlementaires*, sept. 2005, [En ligne].
1223. *Guide de la performance*, *op. cit.*

et recherche universitaire ». Y figurera l'indicateur évoqué ci-dessus dans la mesure où ce programme entend répondre à l'objectif premier de la mission. Mais y figureront également des programmes avec leurs objectifs propres et les indicateurs qui en dépendent. Ainsi, pour rester sur le même programme, se trouve un objectif qui lui est dédié, « Améliorer la réussite des étudiants » et des indicateurs associés à cet objectif comme la part des jeunes sortant de l'enseignement supérieur sans diplôme post-bac ou l'assiduité des étudiants.

1431. Il est distingué trois familles d'indicateurs. Les indicateurs d'efficacité socio-économique, les indicateurs de qualité de service, et les indicateurs d'efficience. Cette typologie est apparue avec le premier guide sur la LOLF où ces indicateurs sont présentés comme le pendant des objectifs. Ainsi, les objectifs d'efficacité socio-économique répondent aux attentes du citoyen, « [ils] visent à modifier l'environnement économique, social, écologique, sanitaire, culturel, etc. Ils indiquent non pas ce que fait l'administration (ses produits), mais l'impact de ce qu'elle fait (ses résultats socio-économiques). Les objectifs de qualité de service intéressent l'usager qui « peut être un usager externe (utilisateur d'un service public) ou, dans le cas de programmes de fonctions de soutien (fonctions d'état-major et de gestion des moyens), un usager interne (les services des programmes soutenus) ». Les objectifs d'efficience de la gestion intéressent quant à eux le contribuable, « [ils] tendent, pour un même niveau de ressources, à accroître les produits des activités publiques ou, pour un même niveau d'activité, à nécessiter moins de moyens » [1224].

1432. Toujours dans le cadre du programme « Formations supérieures et recherche universitaire » du projet de loi pour 2021, l'indicateur concernant la part de jeunes sortant de l'enseignement supérieur sans diplôme post-bac est considéré comme un indicateur d'efficience de la gestion (point de vue du contribuable). L'indicateur de mesure de la réussite étudiante relève lui de l'efficacité socio-économique (point de vue du citoyen). L'indicateur évaluant l'accès aux services et ressources documentaires de l'enseignement supérieur et de la recherche renvoie à la qualité de service (point de vue de l'usager).

1433. Lorsqu'ils sont bien pensés et qu'ils reflètent une réalité utile à la compréhension des actions de l'État, on ne peut nier que ces indicateurs sont intéressants. Néanmoins, il faut noter qu'ils relèvent d'une démarche qui n'est pas encore très mature.

1224. *Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001. La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs*, *op. cit.*, p. 20.

ii. Une démarche inaboutie

1434. Très tôt, il a été observé que ces indicateurs n'étaient pas exempts de tout reproche. Un rapport sénatorial de 2005 [1225] se montre très critique vis-à-vis de certains indicateurs qu'il invite à reconsidérer. Régulièrement paraissent des articles dans lesquels les auteurs peuvent se montrer caustiques dans l'analyse de certains indicateurs [1226].

1435. Toutefois, et pour reprendre l'expression citée précédemment d'un haut fonctionnaire regrettant l'abandon de la culture de l'évaluation en même temps que la fin de la RCB, il ne faudrait pas « jeter le bébé avec l'eau du bain ». Ces indicateurs constituent bien le cœur d'une démarche de performance, sans doute encore trop immature pour en tirer un bilan positif, mais qui demeure utile et pertinente.

§ 2. Une déclinaison locale inopportune

1436. Vingt ans après la LOLF et une très récente révision de celle-ci [1227], les critiques quant à l'application de ses principes sont de plus en plus importantes. Pour autant, des voix se font encore entendre pour proposer de décliner le texte au secteur local. Néanmoins, cette volonté est parfois mal justifiée (A) et la déclinaison locale aujourd'hui inutile et périlleuse (B).

A. La volonté parfois mal justifiée d'aller vers une LOLF locale obligatoire

1437. Même si l'expression de ceux qui prônent une LOLF locale est prudente, il y a bien chez eux l'idée de rendre la démarche obligatoire (1). Les justifications d'une telle déclinaison sont toutefois discutables (2).

1225. Jean ARTHUIS, *Rapport d'information sur sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF*, n° 220, Sénat, mars 2005.
1226. Parmi eux, voir l'article très à charge mais également très argumenté de ce haut fonctionnaire et président de l'association Pénombre, Jean-René BRUNETIÈRE, « Indicateurs, évaluation et typologie des objectifs : contrôle de gestion et performance sociale », *RFAP* 2013, volume 148, n° 4, p. 967.
1227. *Loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques*, *op. cit.*

1. Une volonté d'aller vers une LOLF locale obligatoire

1438. L'idée d'une transposition de la LOLF fait d'abord penser au mouvement qui entend, plus ou moins explicitement, imposer aux collectivités territoriales les principes, méthodes et outils du texte de 2001 (b). Cependant, l'association LOLF et collectivités territoriales peut renvoyer également à l'hypothèse lointaine d'une loi organique relative aux lois de financement des collectivités territoriales (a).

a. L'hypothèse lointaine d'une LOLFCT

1439. Comme il existe une LOLF pour les lois de finances de l'État et une LOLFSS pour les lois de financement de la sécurité sociale, il est possible d'imaginer une LOLFCT pour les lois de financement des collectivités territoriales. Cette hypothèse semble néanmoins aujourd'hui prématurée dans la mesure où ces dernières lois n'existent pas encore. Toutefois, l'idée d'instaurer une loi de financement des collectivités (qui pourrait préfigurer ou bien découler d'une LOLFCT) refait régulièrement irruption dans divers rapports et débats sur les finances publiques et notamment au Parlement. La doctrine se saisit aussi régulièrement de ce sujet.

1440. Une proposition de loi constitutionnelle dite « pour le plein exercice des libertés locales » émanant de la majorité sénatoriale a été adoptée à la chambre haute le 20 octobre 2020 [1228]. Au cours des débats au Sénat, un amendement de l'opposition socialiste et écologiste a été présenté pour y introduire la création d'une loi de financement des collectivités territoriales.

1441. Les auteurs de l'amendement expliquent ainsi dans son objet que « contrairement aux finances de l'État et de la sécurité sociale, il n'existe pas de cadre retraçant les prévisions de recettes et de dépenses des collectivités territoriales ». Ils relèvent à juste titre que « les dispositions ayant un impact sur les finances locales sont disséminées dans le projet de loi de finances (PLF) : en première partie, mais également en deuxième partie, dans plusieurs missions budgétaires dont la mission "Relations avec les collectivités territoriales" ». Ils rappellent également que « la création d'une loi de financement des collectivités territoriales a été proposée dans le rapport Lambert-Malvy d'avril 2014 (proposition n°48) et dans trois rapports de la Cour des comptes (le rapport sur les finances publiques locales en 2013, le rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs

1228. Proposition de loi constitutionnelle pour le plein exercice des libertés locales, 20 oct. 2020, n° 5.

établissements publics en 2016 et le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2018) » [1229].

1442. L'amendement sera rejeté, mais il témoigne d'une volonté régulière du personnel politique et administratif, partagée par certains auteurs [1230], d'aller vers une telle loi de financement des collectivités territoriales. Pour évoquer les fréquentes, mais infécondes propositions en la matière, la presse spécialisée a pu parler d'un serpent de mer [1231]. À ce jour, il n'existe pas de volonté manifeste, en tout cas de ceux qui sont actuellement aux responsabilités, de lancer un tel chantier. Cela repousse donc encore plus loin l'idée d'une loi organique relative aux lois de financement des collectivités territoriales.

1443. Il faut retenir ici que ceux qui défendent l'idée d'une loi de financement des collectivités territoriales envisagent un système d'obligations d'abord imposé à l'État, même si naturellement une telle démarche aura des conséquences sur les entités infra-étatiques. Dans un rapport de 2015, la Cour des comptes explique ainsi qu'« une loi de financement des collectivités territoriales, votée chaque année par le Parlement, pourrait contenir des objectifs d'évolution des recettes, des dépenses, du solde et de la dette des collectivités et de leurs groupements. Afin de renforcer la pertinence des objectifs retenus, il serait souhaitable que ce document retrace l'ensemble des flux financiers entre l'État et les collectivités locales et repose sur des estimations documentées de l'évolution de la fiscalité locale. Il devrait également comporter des dispositions prescriptives, notamment en matière de péréquation, de règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales et de contrôle. Le vote annuel de ce texte permettrait également *ex post* d'analyser plus efficacement l'évolution des finances publiques locales et de leurs déterminants. Le caractère indicatif des objectifs mentionnés dans la loi ne s'opposerait pas à ce qu'ils servent de base d'échange entre l'État et les collectivités locales pour les exercices de programmation ultérieurs dans la perspective du respect de la trajectoire de redressement des comptes publics » [1232].

1444. La déclinaison d'une LOLF à l'échelle locale s'entend quant à elle, au contraire, comme un système d'obligations mises à la charge des collectivités territoriales.

1229. Amendement n°16 déposé le 19 octobre 2000 proposant un article additionnel après l'article 4 de la proposition de loi constitutionnelle pour le plein exercice des libertés locales.
1230. On peut mesurer l'intérêt de la doctrine pour cette proposition notamment avec le n°134 de la *Revue Française de Finances Publiques* de 2016 qui inclut un dossier spécial intitulé *Faut-il une loi de financement pour les collectivités territoriales ?*
1231. Cédric NÉAU, « L'éternel retour de la loi de financement des collectivités », *La Gazette des communes* 20 nov. 2020.
1232. *La situation et les perspectives des finances publiques*, Cour des comptes, juin 2015, p. 177.

b. La volonté d'imposer une LOLF aux collectivités territoriales

1445. Régulièrement, il est question de transposer les principes, méthodes et outils de la LOLF aux collectivités territoriales. Dans la plupart des cas, les auteurs de cette proposition se montrent prudents dans la manière d'envisager une telle déclinaison auprès des collectivités territoriales. Il est rarement évoqué explicitement le souhait de l'imposer par la loi. Les auteurs de la LOLF eux-mêmes ont pu déclarer qu'« une LOLF locale serait inopportune » [1233]. Toutefois, ces expressions précautionneuses semblent faire aujourd'hui figure de ballons d'essai. À quoi bon en effet multiplier les mentions d'une telle transposition si ce n'est pas pour la rendre à un moment ou à un autre obligatoire ?

1446. La question de décliner le texte de 2001 aux collectivités territoriales est apparue dès les débats parlementaires précédant le vote de la LOLF. À l'occasion d'un amendement qui ne sera pas adopté, le sénateur Michel Charasse proposait d'autoriser par décret le Gouvernement à expérimenter la LOLF auprès des collectivités volontaires. Néanmoins, il s'agissait d'un volontariat provisoire. Michel Charasse, péremptoire, expliquait que « ce qui est bon à Paris doit être bon aussi partout ailleurs en France » et concluait : « Au vu des résultats de cette expérience, il appartiendra alors que Gouvernement et au Parlement de voir s'il convient de prendre les mesures appropriées afin que les règles qui auront fait leur preuve pour l'État soient imposées aux collectivités locales » [1234].

1447. Alors qu'il est Premier ministre pour encore quelques semaines, Jean-Pierre Raffarin sollicite les fondateurs de la LOLF, Didier Migaud et Alain Lambert. Par une lettre de mission datée du 7 mars 2005, il leur confie la responsabilité de rédiger un rapport sur le suivi et la mise en œuvre de la LOLF. Ils sont également invités à réfléchir à « la possibilité d'étendre les principes de la LOLF au-delà de l'État, aux opérateurs de l'État, aux collectivités territoriales et à la Sécurité sociale » [1235]. Bien que les rapporteurs eux-mêmes se montrent réservés quant à l'hypothèse d'une LOLF locale contraignante, ils marquent leur intérêt pour une appropriation de la démarche lolfique, au moins pour les grandes collectivités.

1233. Alain LAMBERT et Didier MIGAUD, *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances. À l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*, oct. 2006, p. 53.
1234. Amendement 281 à l'article 57 de la proposition de loi organique relative aux lois de finances, déposé par Michel Charasse au Sénat le 6 juin 2001.
1235. Lettre de mission jointe en annexe du rapport Alain LAMBERT et Didier MIGAUD, *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*, *op. cit.*

1448. Plusieurs voix s'élèvent depuis quinze ans pour pousser à l'installation d'un tel ouvrage sur le métier. Au nombre de ces voix, celle particulièrement écoutée des magistrats de la rue Cambon. Dans un rapport de 2011, date à laquelle il est utile de rappeler que Didier Migaud était depuis quelques mois son nouveau premier président, la Cour des comptes considère qu'« il paraît souhaitable d'avancer vers un pilotage des politiques publiques, par objectifs, conduisant à une restitution des résultats, telle que le prévoit la LOLF, sur un périmètre élargi tenant compte des collectivités territoriales » [1236].

1449. Avant ce document et plusieurs fois depuis, des parlementaires ont plaidé dans ce sens. Un rapport sénatorial de 2005, bien que se contentant pour l'essentiel de citer le rapport Migaud-Lambert de la même année, prenait parti pour une extension de la « logique de la LOLF » aux collectivités territoriales. Jean Arthuis, lors des débats sur l'exécution de la loi de finances pour 2006, alors qu'il est président de la commission des finances du Sénat, insistait « sur la nécessité de réfléchir à une adaptation de la logique de la LOLF aux collectivités territoriales », il ajoutait que « les situations financières des collectivités territoriales étaient très disparates et que celles-ci gagneraient à se voir appliquer la logique de la LOLF » [1237]. Il a plusieurs fois rappelé sa position [1238].

1450. À l'occasion de débats occupant les spécialistes des finances publiques, il peut arriver que la retenue dont les tenants d'une LOLF locale font preuve dans la manière d'aborder le sujet laisse place à une approche plus tranchée. À l'occasion d'une table ronde sur la LOLF en 2006, dont le compte-rendu est fait dans les cahiers de la Société Française d'Évaluation, la professeure Laure Ortiz, alors directrice de l'Institut d'Étude Politique de Toulouse, posait la question de savoir « à partir de quel moment va-t-on imposer la structure LOLF aux collectivités locales ? » [1239]. Elle ne recevra pas de réponse claire, mais il est probable qu'un jour plus ou moins proche le législateur se saisisse de ce sujet même si aujourd'hui les justifications pour aller vers cette LOLF locale demeurent discutables.

1236. *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, Cour des comptes, nov. 2011, p. 41.
1237. Compte-rendu de la commission des finances du Sénat examinant l'exécution budgétaire de Loi de finances pour 2006. 23 janvier 2007, audition de M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'État
1238. Par exemple : Jean ARTHUIS, « Faut-il étendre la LOLF à l'ensemble des entités de la sphère publique ? », *RFFP* 2007, n° 100, p. 129.
1239. *Évaluation et mesure de la performance*, Toulouse, juin 2006, p. 19.

2. Une déclinaison locale aux justifications discutables

1451. Les arguments publiquement avancés pour imposer une LOLF au secteur local sont relativement peu convaincants (a) si bien qu'il faut probablement s'intéresser aux intentions parfois inavouées (b) pour comprendre les réelles motivations derrière un tel projet.

a. Des arguments peu convaincants

1452. Plusieurs arguments sont soulevés par ceux qui aimeraient voir les collectivités territoriales adopter les principes, méthodes et outils de la LOLF. Il y en a deux qui sont régulièrement soulevés. Le premier est que les collectivités doivent adopter une culture du résultat. Le second est qu'elles doivent être étroitement associées aux objectifs du pacte de stabilité et de croissance.

1453. Concernant l'argument selon lequel, à l'instar de ce qui a été fait pour l'État, la gestion des collectivités doit passer d'une logique de moyens à une logique de résultat, il faut relever que les plus grandes d'entre elles ont déjà engagé, de leur propre initiative, une telle démarche, parfois même avant l'adoption du texte de 2001. Il serait caricatural de considérer qu'en la matière, elles seraient restées à l'âge de pierre. Le rapport Richard de 2006 rappelait à juste titre que « l'élan que l'État a voulu créer avec la LOLF pour progresser dans la performance de sa gestion et la transparence des finances publiques ne doit pas faire ignorer que beaucoup de collectivités, notamment parmi les plus importantes, sont loin d'être en retard » [1240].

1454. Le second argument qui veut qu'en adoptant la LOLF dans leur gestion quotidienne, les collectivités participeraient alors au respect du Pacte de stabilité et de croissance est intéressant à analyser. En premier lieu, il faut soulever que si le montant des dettes cumulées des collectivités n'est pas négligeable, il représente une très faible part de l'endettement public global. Il faut rappeler également que, contrairement à l'État, les collectivités ne sont pas autorisées à présenter un compte en déficit. Elles sont en effet tenues d'équilibrer la section de fonctionnement avec des ressources excluant les emprunts et par ailleurs, elles doivent nécessairement financer le remboursement de leurs dettes par des recettes d'investissement propres, définitives et non affectées. Il faut ajouter qu'elles sont déjà associées à la politique de réduction des déficits excessifs, notamment avec la baisse des

1240. Pierre RICHARD, *op. cit.*, p. 127.

dotations et la pression que met la contractualisation sur l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement.

1455. Mais surtout, cet argument donne le sentiment que le texte de 2001 participerait à réduire les déficits publics, puisque c'est là le principal intérêt du Pacte. Pour réduire les déficits, et parce que l'hypothèse d'une augmentation de la fiscalité est hors de propos, il faut diminuer la dépense publique. Or, la LOLF n'a jamais véritablement été présentée comme un outil de réduction des dépenses publiques. Ses rédacteurs n'ont pas soutenu qu'il y aurait un lien de causalité entre dépenses plus efficaces et dépenses en baisse [1241]. D'ailleurs, si une telle corrélation s'imposait et à supposer que la LOLF a permis d'améliorer leur efficacité, sans doute que les dépenses de l'État n'auraient pas autant augmentées depuis vingt ans.

1456. Or, quand est invoqué le Pacte de stabilité et de croissance pour justifier la transposition de la LOLF aux collectivités territoriales, c'est précisément à l'appui de l'affirmation selon laquelle les collectivités dépensent trop. De nouveau, il est question du récit évoqué plus haut et c'est ce qui peut faire penser que derrière cette volonté d'imposer aux collectivités les principes, méthodes et outils de la LOLF, se trouvent des intentions peut-être moins explicitement avouées.

b. Des intentions parfois inavouées

1457. Il est difficile de ne pas voir dans les propos de ceux (au moins une partie d'entre eux) qui sont partisans d'imposer une LOLF aux collectivités, la volonté de réguler un peu plus les flux financiers de l'État vers elles. Derrière les impératifs de performance et cette volonté affichée de pousser les régions, départements, communes et établissements de coopération intercommunale vers une LOLF locale, se dessine une nouvelle tentative pour l'État de leur réduire les dotations. C'est d'ailleurs en cela qu'une telle transposition jouerait comme une limite supérieure matérielle à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

1458. Xavier Cabannes, qui remarque que « réforme après réforme, l'État paraît resserrer l'étau autour des collectivités territoriales », explique très bien que « l'idée introduite par la LOLF est simple (simpliste diront certains) : pour maîtriser les dépenses

1241. Les auteurs ont néanmoins remarqué que les « inspirations générales [de la LOLF étaient] guidées par les économies budgétaires », Alain PARIENTE, « La réforme de l'État en France par les finances publiques ou les paradoxes de l'évidence », *RFFP* nov. 2018, n° 144, p. 185, p. 203

publiques, il convient d'évaluer les politiques publiques. Cette évaluation permet de voir si les objectifs initialement fixés (par la loi de finances initiale) ont été atteints en fin d'exercice. Il faut supposer que la non-réalisation des objectifs fixés révèle un problème soit de gestion soit d'organisation et donc un mauvais usage des fonds publics ». Pour l'auteur, « on peut se demander si derrière cette volonté d'introduire l'évaluation au niveau des finances locales ne se cache une volonté de contrôler l'usage des dotations versées par l'État » [1242]. Il suffirait pour cela d'indexer le volume des dotations sur l'appréciation par l'État du résultat fixé par lui-même.

1459. Cette manière d'envisager un nouveau contrôle des dotations aux collectivités territoriales et donc indirectement de leur autonomie financière est inopportune. La déclinaison locale de la LOLF est à fois inutile et périlleuse.

B. Une déclinaison locale inutile et périlleuse

1460. En mettant de côté les éventuelles arrière-pensées, une LOLF locale serait-elle utile à une meilleure gestion publique locale ? Aujourd'hui, il est difficile d'être affirmatif à ce sujet. Au contraire, une telle déclinaison semble relativement peu pertinente (1) sans compter qu'elle serait assurément épineuse (2).

1. Une déclinaison relativement peu pertinente

1461. En s'en tenant aux objectifs qui ont guidé les rédacteurs de la LOLF, une transposition du texte de 2001 aurait en principe vocation d'une part à instituer une démarche de performance dans les collectivités territoriales et d'autre part à renforcer les droits des élus locaux. Or, il faut relever que les collectivités sont déjà engagées dans des démarches de performance (a) et qu'une LOLF locale aurait peu d'effets sur les droits de l'assemblée délibérante (b).

a. Des collectivités déjà engagées dans des démarches de performance

1462. En schématisant, avec une transposition locale de la LOLF, le maire ou le président de l'exécutif, sera amené à demander à ses cadres territoriaux, qui devront tenir compte de la volonté politique exprimée, d'établir des actions inscrites dans des programmes, eux-mêmes relevant de missions. Cette organisation irait vers une plus grande

1242. Xavier CABANNES, « Les collectivités et la tentation de la LOLF : nécessité, effet de mode ou piège ? », *BJCL* 2009, n° 1, p. 2.

responsabilisation des agents et une dépense publique plus efficace. Au moment du vote du budget, l'exécutif présenterait alors l'équivalent d'un programme annuel de performance et lors du vote du compte administratif, les élus prendraient connaissance du rapport annuel de performance. Un certain nombre d'indicateurs viendraient éclairer les décideurs.

1463. De ce point de vue, une telle déclinaison paraît intéressante. Néanmoins, même s'il n'existe pas à ce jour d'inventaire exhaustif de celles-ci, plusieurs études témoignent que les plus grandes collectivités ont déjà mis en place des mécanismes relevant d'une démarche de performance [1243].

1464. En 2006, Didier Migaud et Alain Lambert proposaient un nouveau rapport au Gouvernement sur la LOLF. Les auteurs, qui sont partiellement revenus sur les expérimentations locales en la matière, relevaient que « la LOLF inspire de nombreuses collectivités locales souhaitant moderniser leur gestion » [1244].

1465. Aussi, même sans contrainte, les collectivités s'emparent déjà des enjeux de performance. Il pourrait être rétorqué que d'une part toutes les collectivités ne se sont pas engagées dans une telle démarche et que d'autre part l'absence de cadre précis ne permet pas de juger de la qualité des résultats obtenus. Toutefois, il revient à ceux qui veulent imposer un cadre uniforme d'amélioration de la performance locale de déterminer les raisons pour lesquelles certaines collectivités ne s'inspirent toujours pas de la LOLF et il faudra également qu'ils puissent démontrer que le bilan du texte de 2001 en matière de gestion étatique est de nature à justifier qu'il soit imposé au secteur local. Aujourd'hui, l'absence de ces deux éléments se fait ressentir et la réflexion s'en trouve biaisée..

1466. Pour rester sur l'aspect schématique d'une telle transposition, et comme évoqué plus haut, les résultats qui s'avéreraient ne pas être à la hauteur des objectifs fixés par l'État entraîneraient une sanction, par exemple une diminution des dotations versées. Ici, les collectivités sont supposées être placées dans la même situation qu'un ministre dont les rapports annuels de performance dévoileraient un bilan mitigé. Or, il serait étonnant, pour ne pas dire quelque peu indécent, que l'État, avec une LOLF locale, soit amené à sanctionner les collectivités quand avec la LOLF, aucun mécanisme ne sanctionne le ministre « défaillant ».

1243. Voir par exemple Olivier NYS, « Ce que la LOLF dit aux collectivités...L'exemple de la ville de Lyon », *RFFP* 2006, n° 95, p. 147 ; Serge HUTEAU, « La LOLF : un référentiel de la nouvelle gestion publique transposable aux collectivités territoriales ? Le projet de gouvernance du Conseil général de la Mayenne », *La revue du Trésor* sept. 2007, p. 581.
1244. Alain LAMBERT et Didier MIGAUD, *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances. À l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*, *op. cit.*, p. 53.

Plus globalement, et cela a été relevé par les auteurs de la LOLF, « l'État est généralement perçu comme n'ayant guère de leçons à donner aux collectivités territoriales en matière de gestion financière » [1245]. Il est vrai qu'en la matière, et cela sera démontré plus loin, rien n'indique que l'État fait mieux que le secteur local dans la gestion des services publics. Non seulement une LOLF locale n'améliorerait probablement pas la performance publique locale, mais elle aurait également peu d'effets sur les droits de l'assemblée délibérante.

b. Une LOLF locale qui aurait peu d'effets sur les droits de l'assemblée délibérante

1467. Il a été souligné que la LOLF avait redonné un droit formel de contrôle et d'amendement budgétaires aux parlementaires. La question est de savoir si une LOLF locale donnerait plus de pouvoirs à l'assemblée délibérante.

1468. Il faut distinguer ici les membres de la majorité de ceux de l'opposition. Pour ce qui concerne les premiers, il faut rappeler qu'ils sont élus aux côtés du futur chef de l'exécutif. Pour les conseillers municipaux et régionaux, dans la très grande majorité des cas, ils figurent sur sa liste aux élections. La plupart des élus de la majorité sont redevables au candidat tête de liste [1246]. Si les conseillers départementaux sont élus au scrutin binominal et par conséquent moins débiteurs à l'égard du président du département, ils ont néanmoins, là encore dans la plupart des cas, fait campagne en même temps que lui, avec le même programme, et sous la même bannière. L'élection est un moment clé qui scelle un pacte informel, mais sacré entre les membres d'un même groupe politique et le violer en cours d'exercice est peu probable.

1469. Par ailleurs, ces élus majoritaires sont étroitement associés à la définition des politiques publiques de la collectivité. S'ils ne siègent pas dans l'exécutif, ils peuvent être délégués et à supposer qu'ils soient simplement « élus de base », ils travaillent avec le chef de la collectivité ou son équipe. Sauf cas très spécifiques [1247], un élu de la majorité municipale, départementale ou régionale, ne proposera pas un amendement en séance. Il a tout le loisir d'adresser ses observations en amont de la réunion de l'assemblée délibérante.

1245. *Ibid.*, p. 53.
1246. Dans le cas d'alliances, ils sont imposés au tête de liste, ce qui les rend sans doute alors moins dépendants.
1247. Avec l'accord de l'exécutif local, un élu majoritaire peut soumettre un amendement en séance pour attirer l'attention sur un point particulier de la délibération soumise au vote. Il s'agira souvent de conforter sa représentation territoriale, cette intervention pourra être valorisée auprès de ses administrés.

1470. Il convient d'ajouter que les élus de la majorité n'exercent pas non plus de contrôle réel sur les délibérations proposées. En effet, en amont des séances délibérantes, ils sont généralement associés à la préparation des délibérations, notamment lors de travaux en commission. Ne siégeant pas dans chacune d'entre elles, chaque élu de la majorité, faisant confiance à ses collègues, ne remet pas en cause leurs travaux. Là encore, il est peu concevable qu'un élu du groupe majoritaire puisse soulever en séance un point embarrassant pour l'exécutif et encore moins voter contre le budget présenté par le maire ou le président de l'exécutif. De ce point de vue, il n'est pas (ou plus [1248]) possible de comparer l'assemblée délibérante à un parlement local. Il n'existe pas de contre-pouvoir incarné dans le corps entier de ladite assemblée.

1471. Au sein du conseil municipal, départemental ou régional, les seuls qui contrôlent réellement les délibérations ou qui pourraient être amenés à vouloir les amender sont les élus de l'opposition. Or, d'une part, ils disposent déjà d'un droit de soumettre des amendements [1249], et celui-ci est relativement peu utilisé compte tenu des chances de les voir aboutir. Dans ces conditions, à quoi pourrait bien rimer un droit spécifique pour les élus d'opposition de modifier les programmes ou la répartition des crédits à l'intérieur d'une mission ?

1472. Concernant les informations, et notamment financières, grâces auxquelles les élus peuvent exercer leur contrôle, il faut déjà relever qu'il existe un document à l'appui du débat d'orientation budgétaire, et que ce document même s'il est encore perfectible, a été amélioré par la loi NOTRé qui d'ailleurs impose sa communication dans un nombre plus important de collectivités [1250]. Par ailleurs, comme le rappelle Xavier Cabannes, si

1248. Il fut une époque où la division des pouvoirs locaux était plus marquée et était bienvenue. Par exemple, Maurice Hauriou expliquait que « les conséquences de cette division des pouvoirs dans l'administration locale sont importantes, d'abord c'est une garantie que les mesures administratives seront plus mûrement étudiées. Mais, de plus, c'est une garantie de liberté pour les citoyens contre le pouvoir local. Il ne servirait en effet de rien que la décentralisation augmentât l'indépendance vis-à-vis du pouvoir central, si en même temps elle laissait le champ libre à la tyrannie du pouvoir local », Maurice HAURIOU, *Décentralisation*, *op. cit.*, p. 478.
1249. Ce droit d'amendement est consubstantiel au droit de délibérer et le juge a bien entendu été amené à le confirmer. Par exemple : « Considérant que le droit d'amendement est inhérent au pouvoir délibérant des conseils généraux ; que s'il appartient au conseil général de réglementer ce droit, c'est sous réserve de ne pas porter atteinte à son exercice effectif », CAA de Paris, *Tavernier*, 12 fév. 1998, 96PA01170.
1250. Ainsi, la loi NOTRé du 7 août 2015 et sur ce point, son décret d'application (Décret relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire, 24 juin 2016, n° 2016-841) ont fait évoluer le contenu ainsi que les modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire. Les prescriptions sont codifiées aux article L2312-1 du CGCT pour les communes de 3500 habitants et plus, D5211-18-1 pour les EPCI comprenant au moins une telle commune de 3500 habitants ou plus, L3312-1 pour les départements et L4312-1 pour les régions.

pour « l'État la tenue d'un tel débat n'est que facultative, le législateur l'a rendue obligatoire pour les communes de plus 3500 habitants » [1251].

1473. Ensuite, les élus locaux ont un droit d'information relativement puissant [1252]. Si l'exécutif venait à ne pas répondre à une demande d'information précise et importante concernant le budget par exemple, il prend le risque de voir ce dernier annulé par le juge pour violation du droit d'information des élus. Une délibération qui contiendrait des informations, et notamment des informations financières, inexactes, encourt également l'annulation par le juge [1253].

1474. Il faut ajouter, toujours en matière d'informations financières, qu'en plus de présenter leur budget et leur compte administratif par nature, les collectivités de plus de 3500 habitants doivent également les renseigner selon la nomenclature fonctionnelle. Ainsi, les élus peuvent consulter la ventilation des crédits par grandes politiques publiques. Comme cela a été dit et comme il faudra le détailler plus loin, cette nomenclature mérite d'être largement améliorée, mais il n'est pas évident qu'une LOLF locale soit nécessaire pour satisfaire cet objectif. Le compte financier unique [1254] pourrait intégrer ces éléments (bien que, comme cela a été soulevé, ce n'est pour le moment pas le chemin pris).

1475. Les élus méritent de mieux connaître la situation patrimoniale de la collectivité, mais ici, la carence ne relève pas des matrices budgétaires qui permettent d'accueillir ces informations, mais des pratiques locales encore insatisfaisantes. Il y aurait également un enjeu autour de la consolidation des comptes des collectivités, mais la LOLF n'a pas réussi à l'assurer pour l'État (au grand désarroi des parlementaires) et donc il n'est pas certain qu'elle y parviendrait pour le secteur local.

1476. Formellement donc, les élus locaux disposent de droits qu'une LOLF locale ne viendrait pas particulièrement améliorer. En revanche, les élus d'opposition mériteraient très certainement d'obtenir des moyens supplémentaires (indemnités en particulier pour les élus municipaux qui n'en n'ont pas ou qui sont d'un montant anecdotique, aides au fonctionnement du groupe politique, enveloppe financière permettant de recourir à des

1251. Xavier CABANNES, « Les collectivités et la tentation de la LOLF : nécessité, effet de mode ou piège ? », *op. cit.*
1252. Ce droit est codifié aux article L2121-13 du CGCT pour les élus municipaux, D5211-40-2 pour les élus de l'EPCI, L3121-18 pour les conseillers départementaux et L4132-17 pour les conseillers régionaux.
1253. CE, *Rouveyre*, 5 mai 2016, 383768.
1254. Voir les développements au sujet du projet de compte financier unique aux paragraphes 1985 à 2000 pages 620–624.

experts, etc.) pour exercer efficacement leur mission. Ils sont parfois très peu nombreux (ils sont d'ailleurs moins nombreux, pour ce qui concerne les élus municipaux et régionaux, que leur poids électoral, en raison de la prime majoritaire [1255]) et ils ont peu de temps pour prendre connaissance des documents budgétaires avant le vote [1256]. Ceci étant dit, la LOLF ne prévoit pas le renforcement d'une telle assistance aux élus nationaux, il est donc peu probable qu'une LOLF locale puisse intégrer un tel dispositif, d'autant que cela reviendrait à augmenter les dépenses et ce n'est pas vraiment la philosophie de la démarche.

2. Une déclinaison assurément épineuse

1477. Une LOLF locale demanderait à surmonter des obstacles techniques sérieux (a). Par ailleurs, elle constituerait très probablement une atteinte à la libre administration des collectivités territoriales (b).

a. Des obstacles techniques sérieux

1478. Il existe une série d'obstacles techniques qui rendent une transposition de la LOLF aux collectivités territoriales relativement épineuse. Tout d'abord, il faut exclure d'une telle démarche toutes les collectivités territoriales de petite taille et donc tout particulièrement les petites communes. Dans ces collectivités, il n'y a pas de cadres territoriaux susceptibles de rédiger des programmes (PAP) et rapports annuels de performances (RAP). D'ailleurs, la mise en place de missions, de programmes et d'actions a un intérêt très limité pour nombre de ces communes qui n'ont pas les moyens d'engager de projets particuliers, devant se contenter de gérer le quotidien.

1479. Il faudrait par ailleurs ajouter une nouvelle nomenclature aux documents budgétaires locaux. La présentation par nature doit demeurer dans la mesure où elle apporte des informations utiles aux élus et surtout parce qu'elle est le cadre du vote des élus pour la quasi-totalité d'entre elles. La nomenclature fonctionnelle est également précieuse. Par ailleurs, la supprimer au profit d'une autre nomenclature poserait un problème pour effectuer

1255. Cette prime et son mode de calcul sont prévues, pour les communes (de plus de 1000 habitants), à l'article L262 du Code électoral. Pour les Régions, se référer à l'article L338 du même code.
1256. Les textes ne prévoient pas de délai obligatoire de transmission par le chef de l'exécutif des documents préalable au vote d'une délibération. La jurisprudence exige un « délai suffisant », en principe apprécié au regard de la complexité des documents utiles à éclairer les élus avant le vote. Toutefois, le juge se montre très peu protecteur des droits de l'assemblée délibérante en la matière. Ainsi, il a considéré que des documents se rapportant notamment à l'approbation du budget supplémentaire pouvaient être transmis seulement deux jours avant le conseil municipal, CAA de Douai, *Commune de Sangate*, 11 mai 2000, 96DA02550.

des comparaisons. Il deviendrait impossible de comparer les dépenses des collectivités par grandes politiques, telles qu'elles sont aujourd'hui mentionnées dans cette nomenclature. En effet, à supposer que l'État parvienne à structurer les maquettes budgétaires locales autour des missions, programmes et actions, leur contenu sera forcément différent d'une collectivité à l'autre. Par ailleurs, pour qu'une LOLF locale ait du sens, il faut permettre à une même collectivité de faire évoluer dans le temps ses actions et programmes, voire réaménager ses missions en fonction des résultats à améliorer ou des objectifs nouveaux à insérer. Or, dans une telle hypothèse, il sera impossible de comparer dans le temps la ventilation des crédits de la collectivité par finalité de la dépense. Une LOLF locale qui maintiendrait la présentation budgétaire par fonction et par nature, mais en rajoutant une présentation par missions, programmes et actions, viendrait alourdir sensiblement le travail des services sans compter que la lisibilité des documents pourrait en pâtir.

1480. Un autre obstacle, et non des moindres, concerne le traitement des indicateurs, si ceux-ci devaient émaner de l'État. D'abord, il faudrait que la collectivité réussisse à se les approprier et les faire coïncider avec le contenu des missions et des programmes locaux. À supposer qu'elle y parvienne, elle devrait mettre en place un coûteux système d'information capable d'effectuer le suivi de ces indicateurs. Par ailleurs, une LOLF locale représente une atteinte probable au principe de libre administration des collectivités territoriales.

b. Une atteinte probable à la libre administration

1481. Une LOLF locale qu'on imposerait aux collectivités reviendrait, cela a été dit, à mettre en place un système pour parvenir à sanctionner les objectifs fixés. Avec un tel mécanisme, l'État endossera immanquablement le rôle de co-décideur des politiques publiques locales. Or, dans leur rapport déjà cité de 2005, Didier Migaud et Alain Lambert préviennent que « le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales fait obstacle à ce que le Gouvernement pilote leurs objectifs financiers » [1257].

1482. Plusieurs auteurs rejoignent cet avis. Ainsi, David Carassus et Christophe Favoreu expliquent que : « L'un des principaux dangers serait que la LOLF soit perçue au niveau local comme un outil de contrôle et d'encadrement des politiques budgétaires locales, remettant en cause ainsi le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. En effet, le risque est grand que les objectifs d'association et d'insertion

1257. Alain LAMBERT et Didier MIGAUD, *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*, *op. cit.*, p. 76.

des collectivités locales au cadrage global des finances publiques et d'amélioration des modalités de la gestion publique locale apparaissent comme une volonté d'orienter et de contrôler les choix de politique budgétaire de ces acteurs » [1258].

1483. En revanche, la Cour des comptes n'y voit pas vraiment un obstacle. Dans son rapport de 2011 (il est rappelé encore une fois que le premier président n'est autre, à ce moment-là, que Didier Migaud), elle explique ainsi que « pour les collectivités locales, la transposition de la LOLF n'a pas encore été engagée au motif d'une interprétation extensive du principe constitutionnel de libre administration, mais elle n'apparaît pas moins souhaitable » [1259].

1484. Ce qui est certain, ce point a été développé dans la première partie, c'est que le Conseil constitutionnel, lui, n'a pas une interprétation extensive du principe de libre administration. Aussi, même si imposer une LOLF locale aux collectivités pourra heurter les défenseurs d'une certaine idée de la décentralisation, le législateur ou l'exécutif qui déciderait de se lancer dans une telle entreprise, ne sera probablement pas empêché par le gardien de la Constitution.

1485. La recherche d'un mécanisme de plafonnement du remboursement des dépenses imposées aux collectivités territoriales ne peut être satisfaite par une LOLF locale. En tout premier lieu parce qu'il n'est pas certain que l'obligation qui leur serait faite de se conformer à une démarche de performance soit synonyme d'une réduction des dépenses publiques. En effet, cela a été dit, pour l'État et après vingt ans de recul, la LOLF n'a pas permis de faire baisser la dépense publique. Plutôt qu'un mécanisme global d'organisation de la dépense publique locale, il paraît plus pertinent de se concentrer sur un aspect de celle-ci, le coût. Il sera donc ici soutenu la proposition d'une limitation du remboursement des dépenses imposées réduite au coût médian constaté.

1258. David CARASSUS et Christophe FAVOREU, « De la performance nationale à la performance locale : étude de l'application de la LOLF aux collectivités locales » *in 1er Workshop Ville-Management*, Paris, France, 2005, [En ligne].
1259. *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, *op. cit.*, p. 197.

Section II La proposition d'une limitation réduite au coût médian constaté

1486. Il faut donc chercher à déterminer le montant que l'État doit verser aux collectivités territoriales pour les missions qu'il les contraint de réaliser. Il n'est pas possible de recourir à la notion de dépenses obligatoires pour décider dudit montant [1260]. C'est la raison pour laquelle il faut préférer la notion de dépenses imposées.

1487. Dans la section précédente, il a été écarté l'idée de conditionner le principe du versement de ce montant ou encore son calcul à des critères lolfiques extra-financiers : satisfaction de l'usager, délai de traitement, etc. Au-delà d'ailleurs des obstacles techniques, juridiques et l'absence de recul suffisant dans la manière dont l'État a réellement fait progresser sa gestion grâce à la LOLF, il reste l'idée fondamentale selon laquelle la décentralisation et le principe de subsidiarité supposent que plus on rapproche le centre de décisions du citoyen ou de l'usager, meilleurs sont les résultats. Ça ne veut pas dire, concernant ces missions confiées, que les collectivités font toujours bien, ça veut dire en revanche qu'elles font probablement moins mal que l'État ou en tout cas pas pire que lui. Il existe cependant d'autres mécanismes qui permettront de s'assurer que les collectivités font au mieux. D'abord, les dépenses imposées vont constituer des droits pour des tiers et si jamais la collectivité ne les engageait pas, ils pourront saisir le préfet ou le juge administratif (et éventuellement la CRTC dans l'hypothèse d'une juridictionnalisation de leur contrôle budgétaire [1261]). Ensuite, si la dépense est effectivement engagée mais que la réponse au besoin qu'elle est supposée satisfaire est de mauvaise qualité, la sanction devient alors électorale.

1488. Si le montant à verser aux collectivités n'est pas conditionné à des critères renvoyant à l'efficacité de la dépense, est-ce que l'État doit pour autant intégralement supporter les coûts afférents aux missions qu'il leur confie ? La réponse est assurément négative. Le financement par l'État des dépenses considérées comme imposées selon des critères exposés dans le chapitre suivant est nécessairement plafonné à la mise en œuvre raisonnable de la mission confiée. En répondant à une question, une autre est soulevée. Comment définir le caractère raisonnable de cette mise en œuvre, qui permettra de calculer le montant à verser à la collectivité ?

1260. Voir 216 à 234 pages 78–83.
1261. Voir la proposition développée, 1282 à 1314 pages 406–415.

1489. Il est ici proposé de recourir au concept de coût médian constaté dont il faut d'abord envisager l'approche théorique (§1) avant d'explorer sa mise en œuvre, *a priori* maîtrisable et dont le contrôle est propice à une meilleure gestion publique locale (§2).

§ 1. L'approche théorique d'un coût médian constaté

1490. Le calcul des coûts, depuis qu'il est effectué au sein de l'État, est étroitement lié à son contrôle. Le coût calculé est une information tandis que le contrôle qui en découle est un moyen de corriger une situation anormale en modifiant notamment le comportement des services administratifs. Le coût n'est pas non plus détaché de la question du rendement de l'administration ou encore de celle de l'efficacité de la dépense publique. Cette approche est parfaitement logique et elle s'applique à toutes les organisations, publiques comme privées. Les collectivités territoriales qui ont mis en place des démarches de performance procèdent exactement de la même manière.

1491. Cet enjeu pour l'administration étatique remonte aux années 1930. La question du coût des services publics à cette époque va à la fois faire l'objet des premiers développements théoriques et susciter un début d'appropriation par les praticiens.

1492. Le premier auteur à réfléchir au coût dans une réflexion plus globale sur l'utilité de la dépense publique est Gaston Jèze. Ainsi, expliquait-il : « il faut toujours comparer le degré d'utilité d'une dépense publique avec le coût du service, avec le montant de la dépense. Un service public doit fournir une utilité générale, directe ou indirecte, au moins égale à la dépense qu'elle entraîne » [1262].

1493. Florence Descamps avance que l'administration commencera à se saisir du sujet vers la fin des années 1930 grâce à l'initiative de plusieurs polytechniciens. Puis, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, est créé le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (CCE) qui fait en quelque sorte office d'auditeur interne à la main de l'exécutif. Le décret du 9 août 1946 [1263] qui l'institue indique qu'il « a pour mission de rechercher puis de proposer les mesures propres à réaliser des économies dans le fonctionnement des ministères, des établissements publics, des collectivités locales,

1262. Gaston JÈZE, *Cours de finances publiques, professé à la faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930. Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, Marcel Giard, 1930, 432 p., p. 73.
1263. Décret portant création d'un comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, 9 août 1946, n° 46-1786.

des sociétés ou organisations dans lesquelles l'État possède une participation financière supérieure à 20 % du capital social ainsi que des services ou organismes ayant bénéficié de subventions, d'avances ou de garanties du Trésor » (article 2 du décret).

1494. Dès son premier rapport en 1947, le comité identifie des coûts considérés comme inopportuns et formule des préconisations. Par exemple, une des préoccupations à l'époque concerne ce qu'on appellerait aujourd'hui le sureffectif dans l'armée, avec notamment, selon le Comité, trop d'appelés et cette proposition : « L'une des solutions possibles consisterait à réduire la durée effective du service. Le Comité se rallie dans sa majorité à l'autre solution qui consiste à réduire le volume du contingent par des exemptions familiales et professionnelles et par une sélection physique plus rigoureuse » [1264]. Autre exemple issu de ce premier rapport, au titre de son examen des dépenses de reconstruction et d'équipement, le Comité analyse les prix de revient de la construction et notamment plusieurs éléments : les salaires, les matériaux, les frais généraux. Parmi ses propositions sur ce point, « il demande l'établissement d'un recueil national des prix limites du bâtiment, mieux étudiés et plus simple que les séries actuellement utilisées » [1265].

1495. Il faut noter que ce comité est remanié à la marge par un décret de 1975 [1266], qui le renommera Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics. Comme son prédécesseur, il est placé auprès du chef du gouvernement. En 2010, en revanche, même s'il continue à rendre compte au Premier ministre qui peut le saisir directement, il est décidé de le rattacher au Premier président de la Cour des comptes avec lequel il avait déjà des liens très étroits puisque, historiquement, celui-ci en est le président.

1496. Le comité finira par disparaître avec l'abrogation en 2017 de l'article D320-1 du code des juridictions financières qui fixait ses missions. Son budget propre avait été supprimé dix ans auparavant après l'adoption d'un amendement sénatorial au projet de loi de finances de 2008 dont l'objet indiquait : « Si ce Comité a joué un rôle historique significatif à la Libération et pendant les Trente Glorieuses, il est apparu que ses missions d'audit avaient aujourd'hui vocation à être exercées par la Cour des comptes. D'ores et déjà, le Comité d'enquête est présidé par le Premier président de la Cour des comptes et ses

1264. *État actuel des travaux du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics. Premier rapport*, Présidence du Conseil, 1947, [En ligne], p. 14.
1265. *Ibid.*, p. 14.
1266. Décret relatif au comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, 8 avr. 1975, n° 75-223.

travaux sont régis par le code des juridictions financières » [1267].

1497. L'examen des coûts avec des audits, même sous-traités à la Cour des comptes, continue, et c'est heureux, d'être vu comme un contrôle utile de la dépense étatique. Ce contrôle ne signifie pas que l'État tire toujours immédiatement les conséquences des différents rapports qui lui sont adressés, mais il faut estimer que ceux-ci participent, à plus ou moins brève échéance, à améliorer l'efficacité de la dépense publique.

1498. Même en 1969, quand est réalisé un bilan mitigé du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services, il était reconnu son influence sur des réorientations administratives utiles [1268]. Aujourd'hui, les rapports de la Cour des comptes, souvent très médiatisés, trouvent également, là encore dans des délais plus ou moins brefs, écho auprès des décideurs.

1499. Il est parfaitement logique que l'État cherche à connaître le coût des services publics dont il a la gestion, pour exercer son contrôle et le cas échéant intervenir pour améliorer l'efficacité de la dépense publique étatique. En revanche, il doit se garder de transposer ce contrôle aux collectivités territoriales qu'il ne peut pas assimiler à ses propres services administratifs. S'il doit assurément y avoir contrôle du montant que l'État doit verser aux collectivités pour les missions qu'il leur impose, il ne peut pas être, cela sera explicité, de même nature que celui qu'il exerce sur ses services centraux et déconcentrés.

1500. Avant de développer la proposition de coût médian constaté comme plafond de remboursement par l'État des dépenses imposées (B), il faut dénoncer la présentation

1267. Projet de loi de finances pour 2008, 1ère lecture au Sénat, amendement à l'article 33, présenté par MM. Marc et Moreigne le 23 novembre 2007, http://www.senat.fr/amendements/2007-2008/90/Amdt_II-26.html

1268. « Le bilan des suites données aux conclusions est assez difficile à établir, malgré les efforts du Comité pour faire le point des propositions mises en application. Certaines suggestions ont été reprises après de très longs délais et, dans cette mesure, il ne peut y avoir de bilan définitif. Néanmoins, nous avons opéré un sondage assez grossier sur les "suites" répertoriées dans les rapports du Comité : sur un total de 90 cas, on compte 30 % de conclusions demeurées sans suites, 25,5 % de conclusions partiellement suivies, 21 % de recommandations mises en application et 23,5 % de propositions entièrement suivies. Le Comité Central d'Enquête a joué un rôle certain dans le développement des calculs de coût et de rendement, dans le domaine de la codification des textes, dans la mise en place des bureaux d'Organisation et Méthodes. En matière de réforme interne des services, le résultat le plus spectaculaire est certainement la réforme des cours et tribunaux qui vit le jour en 1958, alors que le rapport du Comité datait de 1950. Les conclusions concernant les services hospitaliers ont été largement suivies ; de même, les regroupements des services extérieurs de l'Agriculture et de la Santé Publique avaient été préconisés par le Comité. Les conclusions sur la délimitation et le regroupement des circonscriptions administratives ont été rapidement suivies d'effet », Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, « Bilan du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics », *La Revue administrative* 1969, volume 22, n° 129, p. 287, p. 295.

erronée que celui-ci fait du coût de la gestion des services publics locaux par les collectivités territoriales (A).

A. La présentation erronée par l'État du coût de la gestion des collectivités territoriales

1501. Les documents budgétaires des collectivités territoriales ne permettent pas de distinguer dans les sommes engagées par elles, celles qui découlent de leur obligation d'agir de celles qui relèvent de leur liberté d'agir. Cette absence d'information n'est pourtant pas, il faut le répéter, un obstacle pour ceux, en particulier parmi les membres de l'exécutif et du corps législatif, qui assènent que les collectivités territoriales sont trop dépensières.

1502. Il existe néanmoins une représentation, parée des attributs scientifiques, de ce que serait le coût de la gestion publique locale. Elle figure dans de nombreux rapports dénonçant des dépenses locales non maîtrisées (1). Cependant, cette représentation se fonde sur un calcul erroné du coût de l'autonomie locale (2).

1. De nombreux rapports dénonçant des dépenses locales non maîtrisées

1503. Cette représentation fallacieuse du coût que représenterait la gestion locale est le fruit d'une approche spécieuse esquissée avec le rapport Richard de 2006 (a) et qui fera des émules (b).

a. Une approche spécieuse esquissée avec le rapport Richard de 2006

1504. Plus particulièrement au milieu des années 2000, un courant de pensée est à l'œuvre pour faire de l'identification des coûts des services publics gérés par les collectivités un moyen d'aller vers une rationalisation des dépenses locales. L'idée étant qu'avec la connaissance des coûts supportés par le secteur local pour faire fonctionner les services publics dont les collectivités ont la responsabilité, il serait possible d'établir des comparaisons. Grâce à ces comparaisons, il serait alors envisageable de modifier le comportement des collectivités qui consacrent trop de moyens par rapport aux autres pour la gestion d'un même service public et pour des résultats comparables.

1505. Avant le naufrage de Dexia et de sa démission forcée de la présidence du Conseil d'administration de la banque des collectivités territoriales fin 2008, Pierre Richard est un ancien haut fonctionnaire régulièrement sollicité par l'État pour apporter son expertise en

matière de finances publiques. Le 26 juillet 2006, Jean François Copé et Brice Hortefeux, respectivement ministre délégué au Budget et ministre délégué aux Collectivités territoriales, confient à leur « ami » [1269] le soin de rédiger un rapport. Dans leur lettre de mission, les deux ministres expliquent que « les collectivités locales, comme l'État, ont le souci de justifier de la meilleure utilisation des ressources pour développer et gérer les services collectifs apportés à nos concitoyens, afin de participer à l'effort national de maîtrise des dépenses publiques ». Ils ajoutent : « Compte tenu de votre grande connaissance des finances publiques [...], nous avons décidé [...] de vous confier le soin d'animer une réflexion sur le pilotage et la maîtrise des dépenses publiques locales ». Les ministres lui demandent notamment de « relever les facteurs d'évolution des dépenses locales, en mesurant la capacité des élus à peser sur cette évolution » [1270].

1506. Pierre Richard s'acquittera de sa tâche avec la publication en décembre 2006 du rapport déjà cité *Solidarité et performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*. Concernant l'aspect relevant du pouvoir des élus sur les dépenses locales, le rapport souligne très justement l'inflation normative qui pèse sur les collectivités et dont l'État est en grande partie responsable. Pierre Richard en tire alors une conclusion pertinente : « On ne peut demander aux élus locaux de maîtriser et piloter leurs dépenses si les leviers d'action nécessaires sont entre les mains d'un tiers » [1271]. Par ailleurs, toujours sur cet aspect, le rapport entend montrer le poids pour les collectivités (au sens large, le rapport étudie les administration publiques locales (APUL)) des charges liées aux transferts de compétences. En creux, il s'agit aussi de montrer les marges de manœuvre de ces mêmes collectivités, une fois déduites ces charges contraintes identifiées.

1507. Pour parvenir à sa démonstration, le rapport Richard recourt à la notion de « champ constant ». Il s'agit de déduire des dépenses des entités infra-étatiques, celles qui sont imputables aux transferts de compétences (associés pour certaines d'entre elles aux transferts d'équipements). Ces dépenses recalculées constituent une première courbe. La seconde correspondant à l'intégralité des dépenses des APUL, il est question alors de « champ courant ». Plus l'écart entre les deux courbes est grand, moins les dépenses liées aux transferts ont d'influence sur les dépenses totales locales. Précisément, le graphique joint au rapport montre que cet écart est de plus en plus important. Ledit graphique a pris le

1269. La lettre de mission est signée des deux ministres, chacun d'eux ayant apporté la mention manuscrite « Amicalement » au dessus de leur signature
1270. Annexe 1, p 159, Pierre RICHARD, *op. cit.*
1271. *Ibid.*, p. 5.

parti de comparer le poids de ces dépenses par rapport au PIB. La conclusion sur ce point est donc : « Le constat d'une augmentation des dépenses locales plus rapide que le PIB se vérifie également lorsqu'on neutralise l'effet des transferts de compétences liés à la décentralisation, c'est-à-dire, lorsqu'on examine la progression de la dépense locale à périmètre constant » [1272].

b. Une approche qui fera des émules

1508. Cette affirmation tout comme la méthodologie retenue pour l'étayer vont devenir une doctrine pour tous ceux qui doivent faire la démonstration que les collectivités sont grandement responsables de l'augmentation des dépenses locales. De nombreux rapports et autres documents officiels reprendront cette analyse. On trouve par exemple le rapport Carrez-Thénault de mai 2010 [1273] dédié à la maîtrise des dépenses locales, qui d'ailleurs intègre dans les retraitements permettant de définir le « champ constant » des charges transférées postérieurement au rapport Richard (ou dont les données ne sont parues qu'après ledit rapport). Dès leur introduction, les auteurs indiquent : « Dans une perspective d'analyse des déficits publics, seule importe l'évolution des dépenses à champ constant, c'est-à-dire hors décentralisation. En effet, le choix de confier l'exercice de certaines compétences à des échelons décentralisés est *a priori* neutre pour l'ensemble des dépenses publiques » [1274]. Cela signifie que les dépenses supportées par les collectivités territoriales à la suite des transferts mentionnés l'auraient dans tous les cas été si le pouvoir central avait conservé les compétences en question. La démarche est donc louable puisqu'il s'agit de retrancher des dépenses publiques locales le montant qui leur a été imposé par l'État.

1509. À partir de 2009, les jaunes budgétaires consacrés aux transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales reprennent l'argumentation en faisant explicitement référence à la méthodologie du rapport Richard. Chaque année, à l'appui d'un graphique similaire à celui décrit ci-dessous, le jaune budgétaire conclut que « la forte progression de la dépense publique locale depuis le début des années 1980 ne s'explique

1272. *Ibid.*, p. 34.
1273. Gilles CARREZ et Michel THÉNAULT, *Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales*, mai 2010, p. 2.
1274. *Ibid.*, p. 2.

que partiellement par la décentralisation » [1275]. À partir du jaune de 2018, la conclusion se veut plus précise : « La hausse des dépenses des APUL observée depuis le début de la décentralisation s'explique donc, en partie, par les choix de gestion locaux » [1276]. À partir de 2020, le graphique se veut davantage montrer « la part de la dépense publique locale expliquée par la gestion locale » [1277]. Les parlementaires sont, depuis plusieurs années, conditionnés à l'idée que les collectivités territoriales dépensent trop. Les rares documents qui justifient cette affirmation ne sont pas pertinents.

1510. Il faut ajouter que certains instituts privés n'hésitent pas à faire référence à ces données pour expliquer que les collectivités territoriales sont responsables de l'augmentation des dépenses publiques. Par exemple, l'Institut Montaigne dans un rapport de 2016 intitulé *« Décentralisation : sortons de la confusion. Repenser l'action publique dans les territoires »* expliquait : « L'insuffisance des ressources affectées ne saurait cependant expliquer à elle seule le déficit chronique des administrations publiques locales. Dans le jaune budgétaire "Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales", annexé au projet de loi de finances pour 2016, le Gouvernement relève que près de la moitié de la hausse des dépenses locales entre 1983 et 2014 est intervenue "à champ de compétences constant, c'est-à-dire hors décentralisation" » [1278].

1275. Pour 2009 : *Annexe à la loi de finances pour 2009. Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, Gouvernement, 2008, [En ligne], p. 1. Pour 2010 : *Annexe à la loi de finances pour 2010. Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, Gouvernement, 2009, [En ligne], p. 1. Pour 2011 : *Annexe à la loi de finances pour 2011. Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, Gouvernement, 2010, [En ligne], p. 1. Pour 2012 : *Annexe à la loi de finances pour 2012. Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, Gouvernement, 2011, [En ligne], p. 1. Pour 2013 : *Annexe à la loi de finances pour 2013. Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, Gouvernement, 2012, [En ligne], p. 1. Pour 2014 : *Annexe à la loi de finances pour 2014. Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, Gouvernement, 2013, [En ligne], p. 1. Pour 2015 : *Annexe à la loi de finances pour 2015. Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, Gouvernement, 2014, [En ligne], p. 1. Pour 2016 : *Annexe à la loi de finances pour 2016. Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, Gouvernement, 2015, [En ligne], p. 1. Pour 2017 : *Annexe à la loi de finances pour 2017. Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, Gouvernement, 2016, [En ligne], p. 1.

1276. Pour 2018 : *Annexe à la loi de finances pour 2018. Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, Gouvernement, 2017, [En ligne], p. 1. Pour 2019 : *Annexe à la loi de finances pour 2019. Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, Gouvernement, 2018, [En ligne], p. 1.

1277. Pour 2020 : *Annexe à la loi de finances pour 2020. Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 1. Pour 2021 : *Annexe à la loi de finances pour 2021. Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 1. Pour 2021 : *Annexe à la loi de finances pour 2022. Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 1.

1278. Décentralisation : sortons de la confusion. Repenser l'action publique dans les territoires, Institut Montaigne, 2016, https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/rapport_decentralisation_sortons_de_la_confusion.pdf, p. 40

1511. Pourtant, cette méthodologie ne présente aucune rigueur scientifique et amène à une lecture trompeuse d'un phénomène, l'augmentation des dépenses locales, qui pourtant au regard des enjeux, aurait mérité plus de sérieux.

2. Le calcul erroné du coût de l'autonomie locale

1512. L'approche ci-dessus décrite se veut montrer que l'augmentation des dépenses des collectivités territoriales est essentiellement due à des choix locaux. Pour y parvenir, le rapport Richard (qui pour sa part n'insiste pas sur cet aspect) et ceux qui s'inspireront de sa méthodologie vont considérer que les seules charges venant concurrencer les dépenses relevant des marges de manœuvre des collectivités territoriales sont celles liées aux créations et transferts de compétences postérieurs à 1982.

1513. La méthodologie retenue est tellement biaisée que le graphique (et toutes ses déclinaisons) ainsi que les conclusions qui en découlent sont grandement faussés. Pour une meilleure compréhension, il est reproduit ici la dernière version du graphique litigieux, issu du jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » annexé au projet de loi de finances pour 2022 [1279].

1514. Avant d'évoquer les biais à proprement parler, il faut souligner deux aspects visuels contre-intuitifs. Le premier concerne la flèche qui se veut mettre en exergue la part de responsabilité des élus locaux dans l'augmentation de la dépense publique locale. Cet élément visuel traduit, cela a été dit, l'idée que depuis 1983, les collectivités ont de plus en plus de pouvoir sur leurs dépenses. C'est pourtant tout l'inverse qui est dénoncé depuis au moins deux décennies. Comme cela sera précisé, ce graphique ne rend pas compte de la réalité. Il faut relever ce point pour s'étonner qu'à aucun moment cette présentation n'ait été remise en question. Il est possible de comparer cette discordance avec celle qui s'illustre au travers de l'augmentation continue du taux d'autonomie financière. Dans ce second cas, ce n'est pas le calcul qui est faux, c'est simplement qu'il mesure la part des ressources propres dans les ressources globales en prétendant, à tort comme cela a été démontré, que ce ratio correspondrait à une autonomie financière des collectivités territoriales, supposée protéger la libre administration des collectivités territoriales.

1515. Le second aspect visuel contre-intuitif se trouve dans la légende de la courbe bleue et de la manière dont celle-ci est présentée par rapport à la courbe verte. Ce graphique

1279. *Annexe à la loi de finances pour 2022. Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 1.

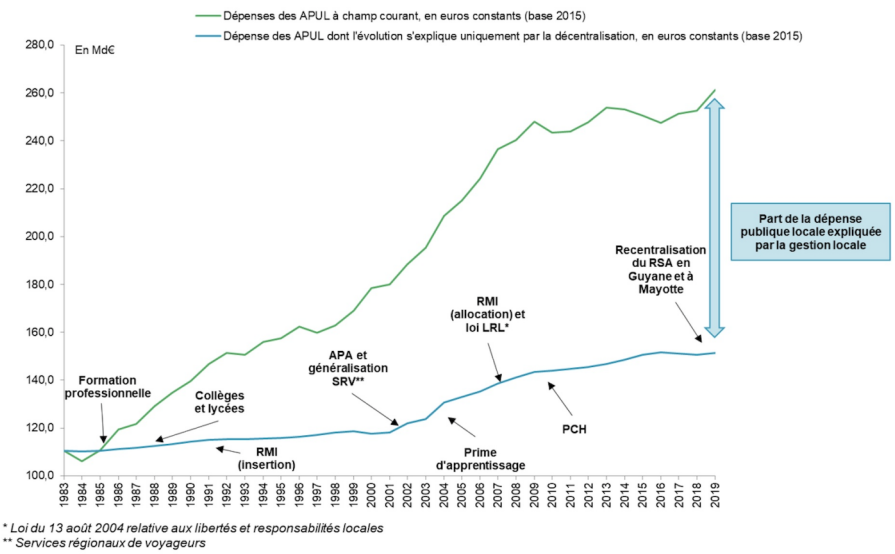


Figure I-A-1-3 : Décomposition de l'impact de la gestion locale et des mesures de décentralisation dans l'évolution des dépenses des APUL entre 1983 et 2019
Sources : INSEE et DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2020*

Graphique inséré dans le jaune budgétaire : « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales », PLF pour 2022

montre que la décentralisation est une limite à la gestion locale ou encore aux pouvoirs des élus sur leurs dépenses. Pourtant, il est couramment enseigné que la décentralisation, au contraire, donne du pouvoir au secteur local. Il faut revenir aux précédents développements et à la proposition ici formulée de considérer que la décentralisation est constituée de deux pôles : l'un administratif et l'autre politique [1280]. Celui qui est exprimé (du moins partiellement et dans sa dimension matérielle) par la courbe bleue correspond au pôle administratif de la décentralisation. La libre administration y est incomplète, essentiellement limitée à la liberté d'être des collectivités territoriales.

1516. Concernant maintenant les biais qui conduisent à discuter de ce graphique trompeur, il faut relever en premier lieu que la méthodologie retenue crée une fiction selon laquelle avant 1982 les dépenses des collectivités territoriales relevaient essentiellement de la liberté de choix des élus (a). En second lieu, dans le cadre de la définition du « champ constant », certaines dépenses pourtant liées aux transferts postérieurs à 1982 n'ont pas été retraitées (b).

1280. Voir les paragraphes 165 à 166 pages 63–64 et 172 page 66.

a. La création d'une fiction selon laquelle avant 1982, les collectivités étaient essentiellement libres de leur gestion

1517. Le premier élément qui rend l'approche méthodologique hautement contestable se trouve dans le point de départ des deux courbes (celle correspondant à toutes les dépenses locales et celle relative aux dépenses locales amputées du coût des créations et extensions de compétence postérieures à 1982). Sur l'axe des abscisses, les deux courbes commencent en 1983 et sur l'axe des ordonnées elles démarrent toutes deux à 110 milliards euros. Autrement dit, en 1983 les dépenses totales locales étaient de 110 milliards euros. Or, pour que la comparaison ait un sens, il aurait fallu dès 1983 faire apparaître l'écart entre les dépenses totales et les dépenses que les collectivités supportaient déjà à la demande de l'État. Cette confusion introduit un postulat erroné selon lequel les dépenses imposées aux collectivités territoriales avant 1983 ne subissent aucune augmentation.

1518. Pour mesurer le caractère relativement incohérent d'un tel point de vue, il suffit de s'intéresser aux dépenses locales liées à l'éducation en se contentant de mentionner ici celles qui relèvent de l'investissement. Les dépenses de construction et d'entretien des collèges et des lycées, établissements auparavant gérés par l'État et décentralisés avec la loi du 22 juillet 1983 [1281], sont considérées comme des dépenses de décentralisation, opposées donc, selon le rapport Richard, aux dépenses relevant de la liberté des élus locaux. Même si, comme cela a été dit [1282], il y a une part de liberté dans la création ou dans l'équipement de tels établissements, les dépenses découlant de cette liberté sont très réduites par rapport à celles qui s'imposent aux collectivités. Aussi, bien que l'approche, de ce point de vue, manque de précision, il n'est pas illogique de faire figurer ces dépenses dans la catégorie des dépenses contraintes.

1519. En revanche, les dépenses de construction et d'entretien des écoles publiques sont, en raison de ce postulat erroné, rangées dans la catégorie des dépenses relevant du pouvoir de gestion locale et participent donc à éloigner la courbe « champ constant » de la

1281. *Loi complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat*, *op. cit.*
1282. Voir les paragraphes 216 à 234 pages 78–83.

courbe « champ courant » [1283].

1520. Le rapport Richard a introduit un biais en 2006. Celui-ci n'a jamais été remis en cause depuis, selon lequel les dépenses contraintes antérieures aux grandes lois de décentralisation n'ont jamais augmenté elles. Or, pour rester sur l'exemple des écoles, il y a bien pourtant plusieurs textes très antérieurs à 1983 qui font peser des obligations sur les collectivités et en particulier sur les communes. Ainsi, la loi sur l'Instruction primaire, dite aussi *loi Guizot*, du 28 juin 1833 [1284] (qui ne bénéficie à cette époque qu'aux garçons), dispose dans son article 9 que « Toute commune est tenue, soit par elle-même, soit en se réunissant à une ou plusieurs communes voisines, d'entretenir au moins une école primaire élémentaire ». L'article 10 ajoute que « les communes, chefs-lieux de départements, et celles dont la population excède six mille âmes, devront avoir en outre une école primaire supérieure ». La *loi Falloux* du 5 mars 1850, rend par la suite obligatoire la création d'une école de filles dans toute commune de 800 habitants. Les *lois Ferry* viendront rajouter des obligations à la charge des communes [1285]. Les sommes supportées par les communes comme toutes celles que l'État mettait déjà à la charge des collectivités territoriales auraient du apparaître sur le graphique dès 1983 et être intégrées à la courbe bleue après.

1521. L'oubli par le rapport Richard de ces dépenses contraintes est d'autant plus surprenant que même si l'État n'a pas transféré d'écoles (puisqu'elles étaient déjà dans le patrimoine communal), la loi du 22 juillet 1983 [1286] est tout de même claire sur l'obligation

1283. Selon le jaune budgétaire 2022 « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales », « sont retraitées les dépenses liées aux compétences suivantes : - Entretien et construction des collèges et des lycées (dépenses réelles constatées, suivant la nomenclature fonctionnelle de la comptabilité publique locale) ; - Versements du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH) ; - Autres transferts au titre de la loi "Libertés et responsabilités locales" (LRL) : l'intégralité des transferts visés par la loi LRL et non mentionnés précédemment ont été pris en compte à partir des droits à compensation (faute d'information sur la dépense réelle) ; - Transports scolaires (intégralité des dépenses réelles constatées) ; - Action sociale au titre de l'Acte I de la décentralisation, la recentralisation de l'aide médicale départementale (à la suite de la création de la couverture maladie universelle), les bibliothèques, la gestion des ports et le partage des services : en l'absence de données sur les dépenses réelles constatées, les données présentées en CCEC au titre des charges transférées actualisées en fonction de la DGD ont été retenues ; - Services régionaux de voyageurs (retraités à partir des dépenses réelles constatées) ; - Apprentissage et formation professionnelle ; - Financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) », *Annexe à la loi de finances pour 2022. Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 10.

1284. Loi portant sur l'instruction primaire, 28 juin 1833.

1285. Par exemple, la loi du 28 mars 1882 portant sur l'organisation de l'enseignement primaire indique dans son article 8 que « chaque année, à la rentrée scolaire, le maire dresse la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et qui sont soumis à l'obligation scolaire ».

1286. *Loi complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat*, *op. cit.*

réaffirmée pesant sur les communes. L'article 14 indique ainsi que « la commune a la charge des écoles. Elle est propriétaire des locaux et en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement, et le fonctionnement ». Le deuxième biais de la méthodologie retenue tient en l'absence de retraitement de toutes les autres dépenses imposées.

b. L'absence de retraitement de plusieurs dépenses imposées qui auraient dû l'être

1522. Le second biais important, et qui concerne pourtant des compétences transférées après 1982, est relatif aux aides individuelles de solidarité. Le rapport Richard dans l'encart qui explique le calcul indique comptabiliser au titre des dépenses de décentralisation « les prestations sociales qui correspondent aux versements du RMI/RMA et l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) à partir de 2004 ». Autrement dit, ce rapport (et ceux qui s'inspirent de celui-ci) fait totalement abstraction des dépenses correspondant à la rémunération des agents territoriaux chargés de la mise en œuvre de ces dispositifs. Pourtant, le recrutement des fonctionnaires territoriaux indispensable à la gestion administrative de ces aides est bien une obligation pour les collectivités. Ces dépenses doivent être rangées (en tout cas pour l'essentiel d'entre elles) dans la catégorie, retenue par le rapport Richard, de dépenses de décentralisation. Il faut ajouter que ne sont pas non plus retraitées les dépenses effectuées par le maire au nom de l'État : les frais de livrets de famille, d'établissement des cartes d'identité et de passeports, etc.

1523. De très nombreuses dépenses, en y incluant celles ignorées par les calculs tronqués ci-dessus mentionnés, ne sont pas prises en compte dans la catégorie de celles qui s'imposent aux collectivités territoriales. Il est difficile d'estimer le poids financier occulté, mais en se contentant de rester sur l'exemple des dépenses liées aux écoles, il faut considérer qu'il est très important. En effet, grâce aux comptes des communes et des intercommunalités (ces dernières peuvent avoir compétence en la matière), il suffit de se reporter aux dépenses dédiées à l'enseignement. C'est d'ailleurs un examen auquel a procédé l'OFGL en 2019 à partir des comptes de 2018 et grâce aux données de la nomenclature fonctionnelle [1287]. Dans son étude, l'Observatoire rappelle utilement que « Les compétences déléguées par l'État [au bloc communal] concernent la construction et l'entretien des établissements scolaires publics, la gestion du personnel hors enseignants, l'organisation de

1287. Cette nomenclature pourrait faire l'objet d'une réforme aboutissant à dégrader l'information financière, ce qui serait assurément contestable. Des études comme celle citée deviendraient alors impossibles. Sur ce risque, voir 1995 à 1998 pages 622–623.

la restauration scolaire et des activités périscolaires » [1288]. Il est établi que le coût de ces compétences s'élève à 15,7 milliards en fonctionnement et de 3,7 milliards en investissement [1289]. Ainsi, ce sont près de 20 milliards d'euros, dont une grande partie de dépenses imposées, qui sont pourtant considérées par la présentation erronée comme des dépenses relevant de la gestion locale.

1524. Il convient à présent de présenter une proposition de limitation du plafonnement des dépenses qu'impose l'État aux collectivités territoriales.

B. Un coût médian constaté comme plafond du remboursement par l'État des dépenses imposées

1525. Les réflexions qui ont été menées autour de la question d'un coût de référence de la dépense publique se heurtent au principe de libre administration des collectivités territoriales. Il y a même une incompatibilité entre les propositions de coût standard ou de coût moyen avec l'actuelle conception de l'autonomie financière des collectivités territoriales (1). Néanmoins, la notion de coût de référence peut s'avérer utile, notamment dans la définition d'un plafond de dépenses remboursables aux collectivités qui engagent des dépenses imposées. Il sera ici préféré la notion de coût médian qu'il s'agira d'intégrer à une nouvelle conception de l'autonomie financière des collectivités territoriales, fondée sur la nature de leurs dépenses (2).

1. L'incompatibilité d'un coût standard avec l'actuelle conception de l'autonomie financière

1526. L'idée de maîtriser la dépense publique locale au moyen de l'instauration d'un coût standard ou encore d'un coût moyen revient régulièrement dans le débat public. L'insistance est telle que la question est moins de savoir « si » ce dispositif va être imposé aux collectivités territoriales que « quand ». Pourtant, ces discussions persistantes autour d'un coût standard ou moyen de la dépense publique locale (a) ne sont pas sans révéler des difficultés particulières. Sauf à porter encore un peu plus atteinte à leur libre administration, le recours à un tel mécanisme contraignant se heurte à l'actuelle conception de l'autonomie financière des collectivités territoriales (b).

1288. *Les coûts locaux de l'éducation, enseignement et périscolaire*, Étude n° 10, Observatoire des finances et de la gestion publique locale, nov. 2019, [En ligne], p. 5.
1289. *Ibid.*, p. 5.

a. Les discussions persistantes autour de l'instauration d'un coût standard de la dépense publique locale

1527. On doit, là encore, à Pierre Richard d'avoir remis la question d'un coût de référence de la dépense publique au goût du jour dans son rapport de 2006. Plusieurs autres rapports qui suivront, reprendront la proposition pour l'appuyer ou l'aménager. Il faudra s'en tenir ici, en plus du rapport évoqué « Solidarité et performance » [1290], au rapport Balladur de 2009 [1291], au rapport Carrez-Thénault de 2010 [1292] et au rapport Malvy-Lambert de 2014 [1293].

1528. Dans son rapport, Pierre Richard relève l'enjeu pour les collectivités territoriales de se comparer à d'autres pour améliorer leur gestion. Il observe néanmoins que « les tentatives d'élaboration de référentiels permettant les comparaisons se heurtent à des difficultés, tant en termes méthodologiques que de coût de collecte des données. Il propose donc d'élaborer des référentiels de coûts standards pour les principaux services publics locaux » [1294]. Il ajoute que pour parvenir à les établir, il faut « s'appuyer d'une part sur la reconstitution d'un coût standard fictif, mais aussi sur le suivi d'un panel représentatif de collectivités volontaires, qui par des méthodes de comptabilité analytique homogènes, permettrait de s'assurer de l'utilité et de la fiabilité de l'outil ainsi créé » [1295].

1529. Selon les travaux en sciences de gestion, cette notion de coût standard est d'abord apparue dans l'industrie. L'augmentation de la taille des entreprises et une nouvelle conception de l'organisation du travail ont rendu nécessaire une comptabilité de gestion. Celle-ci s'appuie notamment sur la « définition d'objectifs concrets et mesurables - normes ou "*standards*" en anglais - et le contrôle de la réalisation de ces objectifs - écarts par rapport à la norme » [1296]. L'enjeu est de « prédéterminer les coûts à partir des normes, mais ensuite et surtout de fournir un instrument de rétroaction - *feed-back* - permettant de contrôler le respect des normes préétablies et d'évaluer les écarts, c'est-à-dire d'en mesurer l'impact sur le résultat de l'entreprise » [1297].

1290. Pierre RICHARD, *op. cit.*
1291. Édouard BALLADUR, *op. cit.*, p. 96.
1292. Gilles CARREZ et Michel THÉNAULT, *op. cit.*, p. 17.
1293. Martin MALVY et Alain LAMBERT, *op. cit.*
1294. Pierre RICHARD, *op. cit.*, p. 7.
1295. *Ibid.*, p. 131.
1296. Alain BURLAUD et Claude SIMON, *Comptabilité de gestion. Coûts/Contrôle*, 3ème éd., Gestion, Vuibert, 2003, 412 p., p. 120.
1297. *Ibid.*, p. 120.

1530. Pour le secteur public, il s'agirait donc de déterminer un coût préétabli pour chaque service public, regarder ensuite le coût réel de la gestion de ce service public par la collectivité et ainsi déterminer l'écart entre le coût standard et le coût réel. L'écart, s'il est défavorable à la collectivité, entraînerait des mesures (comme des sanctions par exemple) de la part de l'État.

1531. Le rapport Balladur de 2009 reprend l'idée d'un coût standard sans vraiment expliquer comment celui-ci pourrait être mis en œuvre. À peine est-il indiqué la nécessaire instauration « des indicateurs de performance intégrant les coûts standards des services publics locaux » [1298].

1532. Le rapport Carrez-Thénault de 2010 écarte l'idée de coûts standards, lui préférant celle de coûts moyens constatés. Ainsi, les auteurs expliquent qu'« il ne semble pas que la notion évoquée depuis de nombreuses années de "coût standard" constitue la solution au problème récurrent de l'étalonnage des coûts. Les difficultés rencontrées dans l'élaboration de ces standards sont sans doute insurmontables ». Il est évoqué une notion qui est « trop générale et génératrice d'effets pervers (notamment pour les petites communes) » [1299].

1533. Pour la mise en place du mécanisme de coûts moyens constatés qu'ils proposent, les auteurs expliquent :

> « Pour cela, il faut établir, sur la base des travaux déjà existants issus du contrôle de gestion au sein des exécutifs, des associations et des services de l'État, des bases de données permettant de calculer, aussi finement que possible, des fourchettes de coûts en fonction de typologies de services (fourniture d'eau, ramassage et traitement des ordures, transport collectif, etc.). Le plus important est de poursuivre des efforts jusqu'à présent embryonnaires, sauf dans certains domaines (SDIS...), afin d'affiner progressivement la compréhension des coûts et d'aboutir à des strates les plus homogènes possibles. Un travail important sera nécessaire pour rendre possible la mise en évidence des facteurs justificatifs des fourchettes observées. Il se révélera un préalable indispensable si l'on veut faire le choix de progresser un jour, dans un objectif de maîtrise des dépenses, vers des formes de "prix sur étagère" pour certaines prestations obligatoires soutenues par des dispositifs de financement nationaux, notamment en matière sociale.

1298. Édouard BALLADUR, *op. cit.*, p. 98.
1299. Gilles CARREZ et Michel THÉNAULT, *op. cit.*, p. 22.

> Par ailleurs, la comparabilité des coûts entre fournisseurs de services publics est un vecteur essentiel d'aide à la décision et de maîtrise des coûts. Des dispositifs existent actuellement, bien sûr au sein des organismes prestataires, mais également entre services de l'État et entre collectivités, en particulier de même échelon. L'ensemble reste néanmoins peu coordonné et relativement opaque, notamment pour le citoyen. Il est donc proposé de mettre en place un outil de calcul commun entre les différents acteurs, ainsi qu'un partage transparent des informations entre ces derniers, afin de faciliter l'identification des facteurs d'écarts de coûts et d'éclairer les choix des ordonnateurs (entre modes de gestion d'un service public, entre niveaux de qualité de service, etc.). Le dispositif serait piloté par le secrétariat de la CNE, en liaison avec les associations d'exécutifs locaux, l'État et les opérateurs. Si les données partagées n'auraient pas vocation à être rendues publiques, en revanche elles donneraient lieu à la rédaction d'un rapport annuel sur l'évaluation des politiques menées au plan local impliquant l'analyse des coûts, qui serait publié. »

1534. Dans leur rapport intitulé *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun* de 2014, Martin Malvy et Alain Lambert dressent un inventaire des pratiques étrangères en matière de contrôle des coûts des services publics et ne tranchent pas entre coût standard et coût moyen : « De toute évidence, coûts moyens ou standards et référentiels de prix d'achat pourraient faciliter la gestion financière et favoriser la comparaison entre collectivités. L'introduction de coûts moyens serait aussi un élément de meilleure information des élus et des citoyens, et donc de plus grande maîtrise de la dépense publique » [1300].

1535. Qu'il s'agisse d'un coût standard ou d'un coût moyen, la notion de coût de référence est un mécanisme contraignant qui est incompatible avec l'actuelle conception de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

b. Un mécanisme contraignant qui se heurte à l'actuelle conception de l'autonomie financière des collectivités territoriales

1536. Même si ce n'est pas toujours parfaitement assumé par ses promoteurs, le coût de référence est un dispositif contraignant (i) et c'est ce qui le rend incompatible avec l'actuelle conception de l'autonomie financière des collectivités territoriales (ii).

1300. Martin MALVY et Alain LAMBERT, *op. cit.*, p. 12.

i. Un dispositif contraignant

1537. Quelles que soient les propositions portant sur l'instauration d'un coût de référence, tous les auteurs s'empressent d'indiquer qu'un tel dispositif n'a pas vocation à devenir un moyen de contrôler les dépenses des collectivités territoriales.

1538. Par exemple, le rapport Richard explique qu'« il ne s'agirait pas d'un coût normé, mais d'une simple référence à partir de laquelle un gestionnaire local qui en aurait le souhait pourrait se comparer pour analyser ensuite les raisons d'éventuels écarts qu'il constaterait » [1301]. S'il ne s'agit pas d'un coût normé, le terme de coût standard est alors inapproprié, comme cela a été relevé plus haut.

1539. Quand ils précisent que leur proposition ne peut pas constituer un mécanisme contraignant, les auteurs invoquent le risque d'entrave à la libre administration. Ainsi, Pierre Richard, dans un propos général, se veut clair : « Le pilotage de la dépense ne pouvant prendre de caractère contraignant au niveau d'une collectivité, sauf à porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ». Le rapport Balladur, avant d'évoquer les coûts standards, prend la précaution d'indiquer qu'« il ne s'agirait pas de mettre en place un dispositif contraignant, qui serait d'ailleurs contraire au principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales » [1302]. Le rapport Carrez-Thénault spécifie que le « groupe de travail s'accorde sur le refus de toute norme de dépense imposée aux collectivités locales de l'extérieur [1303]. Martin Malvy et Alain Lambert pour leur part expliquent que « ce référentiel indicatif n'a pas vocation à devenir un cahier des charges ou une norme de dépense. Il ne doit pas conduire à la standardisation des modes de gestion » [1304].

1540. Cela a été soulevé à propos des discours de ceux qui proposent d'engager sur la base du volontariat les collectivités locales dans le cadre d'une LOLF locale, il ne faut pas écarter la possibilité de propositions ayant vocation de sonder les intéressés. Systématiquement, lorsqu'il est question de l'instauration d'un tel dispositif reposant sur la lecture d'un coût standard ou moyen, il illustre un document ou un propos destiné à expliquer comment « maîtriser la dépense publique ». Les collectivités territoriales, instruites par l'expérience, peuvent naturellement voir un cheval de Troie dans ces référentiels de coûts, destinés à les accompagner vers l'amélioration de leur gestion.

1301. Pierre RICHARD, *op. cit.*, p. 130.
1302. Édouard BALLADUR, *op. cit.*, p. 96.
1303. Gilles CARREZ et Michel THÉNAULT, *op. cit.*, p. 22.
1304. Martin MALVY et Alain LAMBERT, *op. cit.*, p. 13.

1541. Dans un article de 2011 dédié au coût standard, Joseph Carles, praticien des finances publiques (et élu local), a pu prévenir : « Il faut cependant éviter l'hypocrisie dans ce genre de proposition » [1305]. Il explique en effet que ces standards peuvent servir à « fixer le niveau des enveloppes de financement allouées aux collectivités territoriales au regard du service qu'elles ont à rendre » [1306]. Il ajoute que « si tel est le dessein des partisans de la mise en œuvre des coûts standards, ils détiennent "l'arme fatale d'anéantissement" de la décentralisation dans la mesure où c'est l'État qui fixerait le contenu des politiques locales » [1307].

ii. Un dispositif incompatible avec l'actuelle conception de l'autonomie financière

1542. Les auteurs de ces propositions ont raison d'évoquer le risque d'atteinte à la libre administration. Pour Joseph Carles, « si les allocations de ressources, dépendent des coûts standards, les collectivités vont devenir de simples sous-traitants de l'État obligés de fournir un service standard. Les choix politiques entre effort exceptionnel sur l'éducation ou la culture conduisant à un dépassement significatif du standard ne seront plus possibles » [1308]. L'auteur avance également qu'« imposer aux élus d'allouer une ressource standard sur chacune des politiques, c'est mettre un terme au principe même d'autonomie. La mise en place du standard présente en effet l'inconvénient, mais certains diront au contraire la vertu, de calculer les concours financiers de l'État aux collectivités locales sur la base des coûts standards des différentes politiques en supprimant la fongibilité de ces ressources, chacune d'elles devant être consacrée à la mise en œuvre des actions standards qui concourent à la réalisation de ces politiques » [1309]. À l'appui de sa démonstration, l'auteur donne un autre exemple avec la restauration scolaire : « Le choix de proposer aux enfants des repas à base de denrées garantissant une grande qualité bio est un choix politique. Ce choix serait-il encore possible dans une logique de coût standard au terme de laquelle les allocations de ressources seraient déterminées en multipliant le nombre d'élèves scolarisés par le coût unitaire standard complet du repas ? ».

1543. C'est cette crainte qui a amené les élus locaux à s'opposer d'emblée à ces propositions. Par exemple, l'association des petites villes de France, dans sa contribution

1305. Joseph CARLES, « Définir les coûts standards : un projet nécessaire ou irréaliste ? » *in Droit et gestion des collectivités territoriales*, tome 3, L'enjeu de la dépense locale, 2011, p. 139, p. 140.
1306. *Ibid.*, p. 140.
1307. *Ibid.*, p. 141.
1308. *Ibid.*, p. 142.
1309. *Ibid.*, p. 142.

au groupe ayant travaillé sur le rapport Carrez-Thénault, rappelait « une nouvelle fois son hostilité à la mise en place d'une telle norme d'évolution de la dépense locale ». Elle ajoutait par ailleurs que « l'Angleterre s'est d'ailleurs lancée dans cette voie il y a une dizaine d'années avec sa "*Best Value Policy*", avec des résultats très peu satisfaisants, la qualité de ses services publics restant médiocre. Dans ce système, une collectivité anglaise n'ayant pas respecté un indicateur peut ainsi se voir retirer une compétence, confiée alors à une entité extérieure, qui souvent n'a pas eu de résultats meilleurs » [1310].

1544. En soi, l'instauration d'un coût de référence comme moyen de plafonner les dépenses des collectivités pourrait être acceptable si toutefois le mécanisme ne concernait que les dépenses imposées. Néanmoins, l'actuelle conception de l'autonomie financière se fonde sur la nature des ressources des collectivités et non sur celle de leurs dépenses. Il n'existe pas à ce jour de manière de distinguer réellement les dépenses subies des autres. C'est pourquoi le dispositif d'un coût de référence est incompatible avec l'actuelle conception de l'autonomie financière des collectivités territoriales, mais qu'il pourrait le devenir avec une autre conception de cette autonomie.

2. Un coût médian constaté intégré à une conception de l'autonomie financière des collectivités territoriales fondée sur la nature de leurs dépenses

1545. Le dispositif de coût de référence est envisagé d'une manière différente que celle ci-dessus évoquée. Il n'a pas la même définition ni exactement la même finalité, bien qu'il concoure lui aussi à la maîtrise des dépenses publiques locales. Il n'est pas inutile de rappeler les enjeux d'un tel plafonnement au travers d'un exemple simplifié.

1546. La loi fait obligation aux départements de verser aux personnes qui y sont éligibles la prestation de compensation du handicap (PCH). L'article L245-2 du code de l'action sociale et des familles rappelle que cette « prestation de compensation [est servie] par le département où le demandeur a son domicile ». Il est notamment précisé que « l'instruction de la demande de prestation de compensation comporte l'évaluation des besoins de compensation du demandeur et l'établissement d'un plan personnalisé de compensation réalisés par [une] équipe pluridisciplinaire ». Il faut noter, toujours au titre de cette aide, que selon l'article L245-5 du même code, « le président du conseil départemental prend toutes mesures pour vérifier les déclarations des bénéficiaires et

1310. « La maîtrise de la dépense locale Contribution de l'Association des petites villes de France », Contribution de l'APVF, date précise non communiquée, https://www.apvf.asso.fr/files/publications/Contribution-de-l-APVF-au-groupe-Carrez.pdf

s'assurer de l'effectivité de l'utilisation de l'aide qu'ils reçoivent ». Le point 10 de l'article L3321-1 du CGCT rappelle la compétence des départements concernant « les dépenses relatives à l'action sociale, à la santé et à l'insertion mises à la charge du département ».

1547. Il n'y a donc aucun doute sur le caractère imposé de cette dépense de gestion de la PCH. Les départements ne peuvent pas refuser de l'engager. Les coûts associés à la réalisation d'une telle dépense comprennent bien entendu l'aide qui sera versée aux allocataires, mais également un ensemble d'autres charges. En effet, le coût de cette dépense imposée intègre la rémunération des agents chargés de l'instruction des dossiers, mais aussi ceux qui mettent en œuvre l'obligation mentionnée de vérification de l'utilisation des aides. À cela s'ajoute la construction, la maintenance, l'entretien des bâtiments qui accueillent le public, ceux dans lesquels les fonctions supports sont hébergées. Il faudra y inclure, sans que pour autant la liste soit exhaustive, le matériel de bureau ou les véhicules permettant aux travailleurs sociaux et aux médecins de la collectivité de se déplacer lorsque la situation l'exige. En somme, il est ici question du coût de revient de la compétence exercée qui s'apprécie selon la méthode du coût complet.

1548. Si l'État devait supporter ces coûts dans leur intégralité, cela a été mentionné plus haut, les collectivités ne seraient pas incitées à les rationaliser. Pour rester sur cet exemple, certains départements pourraient mobiliser dix agents pour traiter mille dossiers par an quand d'autres parviendraient pourtant à remplir le même objectif avec deux fois moins de personnel.

1549. Au-delà de la présentation de la proposition de coût médian constaté (a), il semble important d'insister sur la manière dont elle s'intègre à la redéfinition globale de l'autonomie financière des collectivités territoriales (b).

a. La proposition d'un coût médian constaté

1550. Il faut présenter ici la proposition d'un coût médian constaté et une méthodologie permettant de l'obtenir. Plusieurs approches sont possibles, il sera ici présentée celle qui allie la nécessité de décrire le mécanisme de manière opérationnelle et un besoin de rendre le propos facilement compréhensible, donc vérifiable.

1551. Le premier choix porte sur la médiane plutôt que la moyenne pour calculer un coût de référence déterminant le plafond de remboursement des dépenses imposées. Cet indicateur correspond au nombre qui partage une série statistique en deux parties de même

effectif. Donc, pour un coût médian donné, il y a autant de collectivités qui ont supporté un coût inférieur à celui-ci, que de collectivités qui ont supporté un coût supérieur. L'intérêt de la médiane par rapport à la moyenne est de neutraliser en partie l'effet des coûts très disparates [1311]. La médiane pénalise davantage les collectivités dont les coûts sont très supérieurs à la moyenne. L'illustration ci-dessous permet de le mesurer.

1552. Dans l'exemple illustré, en retenant la moyenne, la collectivité « H » dont le coût est le plus important (ici 3 000) voit ses dépenses remboursées à hauteur d'un plafond plus avantageux (1.247) que celui défini par la médiane (1.020).

Montants	A	B	C	D	E	F	G	H
Coût global	986	1100	990	1050	700	1200	950	3000

Moyenne	1247
Médiane	1020

1553. Le second choix retenu est de considérer qu'une même dépense correspond, chaque fois que le cas se présente, à une double dépense : l'une en investissement, l'autre en fonctionnement. Par exemple, la dépense imposée d'informatisation des école élémentaires est un raccourci de langage. Il serait plus précis, d'un point de vue comptable, de distinguer systématiquement la dépense imposée d'investissement d'informatisation des école élémentaires et la dépense imposée de fonctionnement d'informatisation des école élémentaires. Ainsi, quand il sera question ici de coût médian constaté de la dépense d'informatisation des écoles, sans autre précision, il faudra comprendre que deux coûts seront calculés. Cette distinction s'avère nécessaire pour définir la durée de remboursement des dépenses d'investissement qu'il sera proposé d'aligner sur une durée légale d'amortissement.

1554. Le troisième choix est de nommer « coûts » ce qui s'enregistre comptablement comme des dépenses. Il s'agit d'éviter les confusions avec ce qui est désigné sous le vocable « dépense imposée » et « dépense propre ». Ainsi, la dépense imposée d'investissement d'informatisation des écoles élémentaires comprend tous les coûts d'investissements associés à ladite dépense (ordinateurs, logiciels, etc.).

1555. Dans la proposition de coût médian constaté, les coûts, rattachés à une dépense (imposée ou non) sont comptabilisés par chacune des collectivités. Les informations

1311. Ici, *disparate* ne signifie pas *aberrante* au sens statistique. Ces données aberrantes devront être supprimées préalablement à tout calcul.

sont centralisées et lorsque la dépenses a été entièrement mandatée, son coût global vient s'ajouter au volume total de toutes les autres, à partir duquel se fait le calcul du coût médian.

1556. Par définition, le coût ne peut pas reposer sur une fiction comme ce que proposait le rapport Richard. Il ne peut qu'être le reflet des coûts supportés par l'intégralité des collectivités (relevant du même périmètre de comparabilité, [1312]), en cela, il s'approche de la proposition de Gilles Carrez et Michel Thénault. En revanche, ce dispositif de coût s'insère dans une relation État-collectivités très différente, tenant à une nouvelle conception de l'autonomie financière, comme cela sera vu.

1557. Dans la mesure où les dépenses imposées relèvent de l'obligation d'agir des entités infra-étatiques, et qu'elles feront l'objet d'une prise en charge systématique par l'État, celui-ci dispose de marges de manœuvre pour inciter, soit par la contrainte, soit par un système de récompenses, les collectivités territoriales à optimiser les coûts des dépenses qu'elles engagent à sa demande.

1558. En matière de contrainte, l'État a notamment deux leviers. Premièrement, le mécanisme du coût médian constaté peut s'appliquer soit au coût global de la dépense imposée soit à chacun des coûts qui la composent. Pour reprendre l'exemple donné précédemment, le mécanisme du coût médian constaté peut s'appliquer au coût global de fonctionnement de la dépense imposée « gestion de la PCH » ou bien à chacun de ses coûts de fonctionnement (prestation en tant que telle, dépenses de personnel, etc). Dans cette deuxième hypothèse le mécanisme est beaucoup plus rigoureux car la compensation entre coûts de fonctionnement d'une même dépense ne joue pas, il faudra que la collectivité soit performante pour chacun des coûts qui la constituent.

1559. Deuxièmement, l'État peut réduire la population statistique, en l'occurrence les montants consolidés d'une même dépense, prise en compte dans le calcul du coût médian. Plus celle-ci est importante, plus la médiane sera élevée puisqu'elle se basera sur l'intégralité des montants dépensés, donc notamment les plus élevés. Cette approche est donc favorable aux collectivités qui supportent cette dépense puisque le plafond de remboursement sera le plus haut possible. Néanmoins, l'État pourrait aussi considérer que le mètre étalon doit correspondre aux 50 % ($2^{\text{ème}}$ quartile) des montants engagés les moins importants et ainsi signifier qu'au-delà, il ne s'agit pas de dépenses imposées, mais de choix locaux. Quelque soit le choix retenu, la population statistique doit reposer sur un nombre

1312. Voir les paragraphes 1571 à 1572 page 499.

suffisant de données pour que le remboursement de l'État ne soit pas limité de manière artificielle.

1560. Pour reprendre le tableau comparant la médiane et la moyenne, il faudrait établir la médiane non pas sur les huit montants indiqués mais sur les quatre plus bas (950, 700, 986, 990), soit une médiane et donc un plafond de remboursement non plus de 1020 mais 968. Contrairement à l'exemple, il faudra assurément que la population statistique soit suffisamment importante pour neutraliser correctement les variations inhérentes aux spécificités locales.

1561. Il est également envisageable que l'État récompense les collectivités les plus vertueuses. En principe, les dépenses inférieures au plafond ne peuvent pas être remboursées au-delà de ce qui a été effectivement réglé par la collectivité. Pour les inciter à redoubler d'efforts dans l'optimisation des dépenses imposées, il pourrait être décidé d'octroyer une prime, par exemple à hauteur de la moitié de la somme entre le plafond remboursable et la somme payée. Cette prime viendrait abonder l'enveloppe à la libre disposition des collectivités vertueuses. Toutes les collectivités incitées à faire mieux feront mécaniquement baisser la valeur du plafond remboursable et le mécanisme s'avère alors gagnant également pour l'État.

b. Son articulation avec la nouvelle conception de l'autonomie financière

1562. Il est important de rappeler en préambule à quoi ne sert pas le coût médian constaté. L'approche « lolfique » obligatoire a été écartée plus tôt, il ne s'agit donc pas pour la réintroduire avec une sorte de contrôle qualitatif du coût. Pour le dire autrement, l'État n'a pas à chercher ici la performance de la collectivité avec le mécanisme du coût. Donc, *a fortiori*, il n'inflige pas de sanctions, comme une éventuelle baisse des dotations, à une collectivité dont il pourrait considérer que telle ou telle dépense n'est pas efficace. C'est ici moins le principe de libre administration qu'il violerait (car les dépenses imposées ne relèvent pas de lui) que le principe de subsidiarité.

1563. Une des grandes différences entre la proposition ici exposée et celles du coût standard ou moyen évoquées plus haut est que le mécanisme ne porte que sur des dépenses imposées, qu'il s'agira donc de définir pour les distinguer des dépenses propres. Autrement dit, les griefs légitimes que font les élus et certains auteurs au coût standard sont neutralisés dans une conception de l'autonomie financière fondée sur la nature des dépenses des collectivités territoriales. En effet, d'une part, les collectivités conservent leur pouvoir

discrétionnaire en matière de dépenses (dans les limites juridiques, toujours, prévues par le législateur) sur les ressources à leur libre disposition. D'autre part et c'est un point essentiel, le calcul du coût médian constaté est lié à l'obligation de l'État de rembourser toutes les dépenses imposées inférieures au coût de référence déterminé.

1564. Pour reprendre les exemples donnés par Joseph Carles qui dénonçait le mécanisme des coûts standards [1313], il en sera différemment avec un dispositif de coût médian qui s'insère dans une autre conception de l'autonomie financière. Ainsi, avec l'enveloppe à sa libre disposition, la collectivité pourra exprimer ses choix politiques, et décider si elle le souhaite, de consentir à un effort exceptionnel (entendu comme au-delà ce qui serait imposé) sur l'éducation ou la culture. Si le choix se porte sur le bio dans les cantines scolaires alors que la loi ne l'impose pas (et donc, n'en assure pas le remboursement), la collectivité, là encore, pourra y recourir.

§ 2. Une mise en œuvre maîtrisable et un contrôle propice à une meilleure gestion publique locale

1565. Dans son aspect pratique, la mise en œuvre d'un dispositif de coût médian constaté ne présente pas de difficultés majeures (A). Par ailleurs, un tel mécanisme sera assorti de contrôles susceptibles d'améliorer sensiblement la gestion publique locale (B).

A. Une mise en œuvre qui ne présente pas de difficultés majeures

1566. La proposition d'instaurer un coût médian constaté comme plafonnement du remboursement des dépenses imposées aux collectivités territoriales tient compte à la fois des spécificités des métiers de la collectivité, des responsabilités du comptable public ainsi que celle de l'ordonnateur, et des systèmes d'information utilisés par ces acteurs. La mise en œuvre suppose que l'État, en concertation avec les collectivités territoriales, établisse les définitions requises (1) pour faire fonctionner un mécanisme qui repose sur les données (2).

1313. Voir le paragraphe 1542 page 491.

1. Les définitions requises

1567. Il convient au préalable de définir ce que sont les coûts qui constituent les dépenses imposées (a) et également dresser le périmètre de comparabilité d'une même dépense imposée (b).

a. La définition des coûts des dépenses imposées pris en compte

1568. Il sera question dans le chapitre suivant de la définition des dépenses imposées. Il faudra considérer que tous les coûts liés à une dépense imposée (en distinguant toujours l'investissement et le fonctionnement) rentrent dans le calcul du coût médian. Il s'agit de la notion de coût complet, c'est lui qui servira de base au calcul du remboursement de l'État. Si les coûts qui se rattachent à une dépense imposée sont parfois évidents, ce ne sera pas toujours le cas.

1569. Dans l'exemple du versement de la PCH aux personnes qui y sont éligibles, il y a des coûts qui se rattachent manifestement à la dépense imposée « gestion de la PCH ». Ce sera notamment le cas du montant de la prestation et la rémunération du personnel dédié à ce service public. Il y a par ailleurs des coûts qui, même s'ils ne présentent pas de difficultés particulières quant au principe de leur intégration, demanderont un travail de ventilation. C'est ainsi le cas des bâtiments accueillant les agents territoriaux et le public concernés par cette prestation. Souvent, ces bâtiments hébergent d'autres activités, il faudra donc établir les clés de répartition utiles permettant de savoir quelle part du coût doit être rattachée à quelle dépense. Ce travail vaut d'ailleurs pour toutes les fonctions supports de la collectivité (service des finances, service des ressources humaines, service informatique, etc.).

1570. Concernant les dépenses imposées qui relèvent non pas de l'obligation d'agir mais plutôt d'une certaine liberté ou obligation d'être, il faudra également les enregistrer. Néanmoins, il est difficile, voire impossible, de les associer à telle ou telle dépense de service public. Parmi les dépenses qui relèvent de l'obligation d'être des collectivités territoriales se trouvent une part de la construction ou de l'entretien de l'hôtel de ville (celle qui abrite les fonctions politiques, par opposition aux services impliqués dans la mise en œuvre des politiques publiques locales), l'indemnité des élus, la rémunération du personnel politique (du cabinet du chef de l'exécutif ou des groupes politiques le cas échéant, etc. Compte tenu des enjeux financiers mais surtout des mécanismes existants de limitation de ces dépenses, la mise en place d'un coût médian constaté n'est pas pertinente. Aussi, pour

déterminer le remboursement des dépenses imposées relevant de l'obligation d'être des collectivités, il sera préféré un calcul forfaitaire tenant par exemple compte de la population, du montant du budget, etc. Compte tenu des faibles enjeux, ce point ne sera pas davantage développé.

b. La définition du périmètre de comparabilité des montants engagés pour une même dépense imposée

1571. S'il faut que toutes les collectivités comptabilisent les coûts associés à leurs dépenses, cela ne signifie pas que le calcul du coût, même pour une dépense identique, doit forcément être regardé sur un périmètre identique. Il reviendra au législateur de définir des périmètres de comparabilité pertinents. Il pourra s'agir d'un périmètre de collectivités présentant des similarités (appartenant par exemple à la même strate) ou encore un périmètre se basant sur la nature du territoire (avec par exemple une typologique qui distinguerait le territoires urbains, semi-urbains et ruraux).

1572. La définition des périmètres adéquats sera forcément progressive et elle aura vocation à évoluer dans le temps. Pour comprendre les enjeux, il est possible de prendre l'exemple de la dépense de RSA assumée par les départements. Les critères d'éligibilité et ceux définissant les montants sont les mêmes partout en France. Il pourrait être tentant alors de considérer que le périmètre de comparabilité est constitué de tous les départements. Ce serait alors ignorer certaines spécificités territoriales qui peuvent par exemple avoir des conséquences sur les coûts du personnel chargé de cette prestation. Ainsi, sur certains territoires, la population éligible au RSA peut rencontrer des difficultés d'accès au droit qu'on ne retrouve pas ailleurs, ou dans des proportions bien moindres. Ce sera par exemple le cas des personnes en situation d'illettrisme. Ces populations sont plus présentes dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Aussi, peut-être faudra-t-il alors constituer un groupe statistique homogène à partir d'un tel périmètre et considérer donc que le coût médian de la dépense de RSA doit s'appliquer au regard des dépenses engagées à l'intérieur de ce périmètre.

2. Un mécanisme reposant sur les données

1573. Le mécanisme du coût médian constaté repose essentiellement sur les données dont les collectivités sont à la fois productrices (a) et consommatrices (b).

a. Des collectivités territoriales productrices des données

1574. La mise en place du dispositif de coût moyen constaté va mobiliser le service comptable (ou l'agent en charge de la comptabilité de la collectivité) et le comptable public d'une part ainsi que les services métiers d'autre part. Les premiers auront la responsabilité des données comptables, les seconds des données extra-comptables.

1575. Pour ce qui est de la première série de données, la proposition tient compte des habitudes de travail des fonctionnaires chargés de la comptabilité. Au quotidien, ces agents sont notamment amenés à saisir des données, dans des systèmes d'information. S'il conviendra approfondir les nomenclatures existantes, il est question de partir des règles d'imputation déjà connues des services. La mise en place du mécanisme du coût médian constaté ne sera pas un bouleversement pour ces agents.

1576. Concernant les données extra-comptables, les services métiers seront sollicités. Pour ce qui est d'un équipement public, ces données concerneront sa nature (crèche, école, gymnase, piscine, bâtiment administratif, etc.), sa surface, sa capacité d'accueil, sa situation géographique, etc. Il faut remarquer que ces données existent déjà, les services métiers les maîtrisent. Ce sont aussi ces services qui seront capables de donner les clés de répartition évoquées plus haut. L'enjeu sera de les porter dans le système d'information comptable, qui de ce point de vue sera donc amené à évoluer.

b. Des collectivités territoriales consommatrices des données

1577. Au-delà de ses propres données qui seront utiles, notamment comme il sera vu ci-après, dans le cadre du contrôle de gestion interne, la collectivité pourra bénéficier des données des autres entités infra-étatiques. Ainsi, elle sera capable de comparer sa gestion avec des collectivités similaires. Par ailleurs, une collectivité qui entend créer un équipement public ou mettre en place un service à destination des usagers pourra interroger le système d'information à sa disposition pour connaître les coûts supportés ailleurs.

1578. Il faut faire observer que les collectivités les plus importantes réalisent des enquêtes parfois longues et compliquées avant de s'engager dans le cadre d'un marché public. Elles doivent définir avec précision leurs besoins, qu'elles feront figurer dans le cahier des charges à partir duquel les entreprises candidates à un appel d'offres répondront. Ces enquêtes se poursuivent au moment de l'analyse des offres, le service achat quand il y en a un, ou le service de la commande publique, doivent s'assurer que les prix communiqués

par les entreprises sont conformes aux prix courants. Il n'est pas rare que des différences importantes apparaissent entre une estimation réalisée par les services de la collectivité et les prix communiqués lors de la réponse à un appel d'offres. Ces écarts, en particulier s'ils sont défavorables à la collectivité qui les avait estimés plus bas, peuvent conduire à déclarer le marché infructueux et alors relancer la procédure, ce qui représente un coût pour la collectivité et un allongement des délais parfois problématique.

1579. Un système d'information capable de renseigner les services métiers qui se préparent à lancer un appel d'offres sera d'une aide précieuse. Par ailleurs, il pourra aussi éclairer les élus membres de la commission d'appel d'offres. En effet, aujourd'hui, ils doivent s'en tenir aux estimations calculées par les services sans nécessairement avoir la possibilité de les vérifier alors pourtant qu'ils sont décisionnaires en la matière. Les élus pourraient demander, à l'appui d'une estimation ou bien d'une analyse des offres, que leur soit communiquée une liste, extraite du système d'information, des coûts supportés par d'autres collectivités pour les produits ou services, objets de l'appel d'offres.

B. Des contrôles du coût médian constaté susceptibles de sensiblement améliorer la gestion publiques locale

1580. Plusieurs acteurs pourront ou devront participer au contrôle du coût médian constaté. Les données produites et librement consultables devraient conduire à améliorer la gestion publique locale, en particulier en ce qu'elles permettent de renouveler le contrôle interne et les contrôles externes (1). Dans la mesure où ces données vont déterminer le remboursement des dépenses imposées, il faudra prévoir un contrôle spécifique de l'imputation comptable et de la ventilation des coûts (2).

1. Le contrôle interne et des contrôles externes renouvelés

1581. Avec cette proposition et les outils associés, chaque collectivité territoriale est incitée à améliorer sa gestion et dispose des moyens de le faire. Un contrôle interne de qualité sera vivement encouragé (a). Par ailleurs, ces nouvelles données sur les coûts participeront à enrichir les contrôles externes (b).

a. Un contrôle interne de qualité vivement encouragé

1582. Tout d'abord, la collectivité dont la gestion entraîne des dépenses imposées supérieures à la médiane pour l'exercice d'une même mission ne sera pas remboursée de l'intégralité des sommes engagées. La différence peut s'expliquer par des choix assumés mais le plus souvent, il s'agira probablement d'une gestion peu performante. Cette collectivité dont la gestion est anormalement élevée est donc vivement encouragée à modifier son comportement sans quoi, l'année suivante, elle se trouvera dans la même situation. Elle pourrait bien entendu espérer qu'un grand nombre de collectivités fassent tout d'un coup plus mal qu'elle, mais cela paraît peu probable : elle ferait alors un pari risqué.

1583. Les collectivités dans cette situation délicate doivent financer la différence de coût avec l'enveloppe financière qui est en principe à leur libre disposition, c'est-à-dire qui sert à financer leurs dépenses propres. Autrement dit, les marges de manœuvre tant réclamées par les élus locaux pour réaliser des projets relevant de leur libre choix se réduisent d'autant que le coût des dépenses imposées qu'ils engagent s'écarte de la médiane constatée.

1584. La proposition signifie également que l'intégralité des informations liées aux coûts soit publique. Il n'y a aucune raison de rendre ces éléments confidentiels. Il s'agit d'argent public et la société a donc le droit d'en prendre connaissance. Par ailleurs, ces informations vont être utiles aux collectivités elles-mêmes et serviront également aux contrôles externes.

1585. Les collectivités concernées par un coût supérieur au coût médian auront à leur disposition un grand nombre d'informations leur permettant d'améliorer leur gestion. Elles disposeront également de la liste des collectivités qui font mieux et il est possible d'imaginer des collaborations pour que la collectivité en difficulté puisse par exemple s'inspirer des méthodes de travail de celles qui sont bien situées.

b. Des contrôles externes enrichis

1586. Ces nouvelles données sur les coûts vont à la fois aider le travail des CRTC, permettre aux citoyens de mieux appréhender la manière dont leurs collectivités territoriales gèrent l'argent public. Elles seront également utiles aux chercheurs, aux juristes en finances publiques mais aussi aux spécialistes en sciences de gestion, pour analyser cette gestion locale et le cas échéant proposer des pistes d'amélioration.

1587. L'idée que les données sur les coûts puissent servir aux magistrats des CRTC se retrouve dans le rapport Richard de 2006. Celui-ci observe que l'examen de gestion des CRTC est rendu plus difficile en raison de « l'absence de référentiels relatifs à l'économie des moyens (par exemple : coût standard d'un repas de cantine dans une commune comprenant un nombre d'habitants supérieur à un seuil donné), qui permettraient de situer la gestion de la collectivité examinée. Si de tels référentiels existaient, le caractère organique de la procédure serait moins pénalisant et l'examen de la gestion par les chambres serait rendu plus pertinent par la possibilité de mettre en perspective la performance de la collectivité pour rechercher ensuite les raisons des écarts constatés » [1314]. Même s'il a été écarté ici l'idée d'un coût standard comme envisagé par le rapport Richard, les conclusions de ce document sur ce point sont transposables à un mécanisme de coût médian constaté.

1588. Au-delà de ce contrôle institutionnel, les données sur les coûts, intégrées aux documents budgétaires, permettront aux citoyens de mesurer la performance de leurs collectivités dans la gestion de tel équipement ou de tel service public. Les comparaisons permises pourraient les amener à saisir leurs élus pour comprendre des écarts défavorables. Il n'est pas impossible d'ailleurs que les décideurs locaux dont la gestion s'avère moins coûteuse qu'ailleurs puissent également chercher à le valoriser. Dans les deux cas, un tel dispositif, intégré à une amélioration globale des documents budgétaires, devrait participer à optimiser la dépense publique locale.

1589. L'enjeu d'une comptabilité analytique pour les collectivités territoriales est soulevé depuis plusieurs décennies. Des chercheurs se sont très tôt montrés sceptiques sur la capacité de cette comptabilité à produire des informations pertinentes [1315]. Néanmoins, sous réserve d'une évolution du cadre comptable et plus particulièrement de la nomenclature fonctionnelle, les progrès de l'informatique et les possibilités offertes par le numérique peuvent changer la donne. Aujourd'hui, les chercheurs n'ont pas accès aux coûts spécifiques des services publics locaux, que ceux-ci aient d'ailleurs ou non un budget propre. Certes,

1314. Pierre RICHARD, *op. cit.*, p. 148.

1315. Ces aspects sont explorés par Aurélien Bargain dans sa thèse. L'auteur indique par exemple que « la comptabilité analytique est tôt sujette à controverse. Il lui est reproché dès 1977 une procédure de traitement et une architecture complexes et coûteuses en ressources (ressources humaines, financières comme techniques), qui posent la question de sa viabilité (Bouinot, 1977), si bien que "*la mesure des coûts comporte son propre coût à mettre en balance avec l'avantage retiré de leur connaissance*" (Bouinot, 1977, p. 185). Cette critique est réaffirmée en 1980 par Bouinot qui insiste sur la nécessité de s'interroger sur la connaissance du coût d'un tel outil dont la croissance devient exorbitante pour qui verse dans le perfectionnisme (Bouinot, 1980) », Aurélien BARGAIN, *Les trajectoires de la comptabilité analytique dans les communes françaises : les cas d'Angers et de La Roche-sur-Yon*, Thèse de doctorat, Université de Nantes, 2014, [En ligne], p. 127.

les éléments concernant les dépenses locales sont beaucoup plus développés que ceux se rapportant aux dépenses de l'État. En effet, du point de vue de la ventilation (par nature et par fonction) des dépenses, les documents budgétaires des collectivités territoriales renseignent bien mieux que les documents, pourtant innombrables, remis aux parlementaires dans le cadre des projets de loi de finances ou de loi de règlement. Pour autant, les documents locaux méritent d'être encore plus détaillés, c'est à cette condition que de nouveaux champs de recherche pourraient voir le jour. Les coûts dans le secteur privé font l'objet de multiples études et ce, depuis des décennies. Les réflexions produites ont permis d'améliorer la gestion des entreprises privées. Avec des données plus précises sur les coûts des services publics, le monde de la recherche pourra se saisir de cet enjeu majeur contribuera à l'amélioration de la gestion publique locale.

1590. Dans une rare publication sur le coût des services publics locaux, son auteur, Thai Van-Hien, en 1986, espérait que la comptabilité (et à l'époque, était visée la nouvelle instruction comptable M12) allait aider les décideurs locaux et les chercheurs. Selon lui, elle allait peut-être :

> « permettre aux autorités communales de connaître le coût des divers services municipaux, condition *sine qua non* de toute gestion rationnelle et en particulier de toute politique tarifaire. Cette connaissance pourrait être également d'une grande utilité pour les économistes. Cela sera le cas lorsqu'ils veulent analyser l'influence des facteurs démographiques et socio-économiques sur les finances locales, lorsqu'ils cherchent à faire ressortir les économies ou déséconomies d'échelle liées à la dimension des villes ou encore lorsqu'ils tentent de vérifier la thèse de l'exploitation des villes-centres d'agglomérations par les communes périphériques en estimant notamment les avantages offerts par les premières mais bénéficiant aux habitants des secondes sans qu'il y ait pour cela de contre-partie financière ... Le nombre d'études pour lesquelles on pourrait avoir besoin de données relatives à ce coût tend d'ailleurs à croître de plus en plus avec les développements récents de la théorie des biens publics locaux. » [1316]

1591. Néanmoins, ni la comptabilité publique locale de l'époque, ni celle en vigueur aujourd'hui, ne permettent une telle appréhension des coûts des services publics locaux

1316. Thai VAN-HIEN, « La détermination du coût des services municipaux à partir du compte administratif des communes de plus de 10 000 habitants », *Politiques et Management Public* 1986, volume 4, n° 1, p. 29, p. 30.

et c'est ce qui explique l'absence de recherches en la matière. Cela justifie davantage les évolutions ici proposées.

2. Le contrôle spécifique de la ventilation des coûts et de leur imputation comptable

1592. La juste imputation des dépenses, à la fois au regard de la nomenclature par nature et de la nomenclature fonctionnelle, est essentielle pour le calcul des dépenses imposées et celui de leur écrêtement avec le mécanisme du coût médian constaté. Il convient d'envisager d'une part la nouvelle responsabilité de l'ordonnateur dans la ventilation des coûts (a) et la nouvelle responsabilité du comptable dans la vérification de l'exacte imputation de ces coûts (b).

a. La nouvelle responsabilité de l'ordonnateur dans la ventilation des coûts

1593. Le mécanisme du coût médian constaté repose en grande partie sur la donnée. Pour qu'elle soit exploitable, il faut naturellement qu'elle reflète la réalité. C'est cette réalité qui devra être traduite comptablement avec l'imputation de la dépense aux bons comptes. Le pluriel ici renvoie aux deux nomenclatures. Une même dépense est associée à un compte par nature et un compte par fonction. Si le comptable est l'opérateur en bout de chaîne qui effectue cette imputation, ce n'est pas lui qui peut vérifier l'intégralité des éléments qui lui sont communiqués. C'est pourquoi il a été évoqué plus haut le rôle des services métiers dans la communication des données extra-comptables. Ces services dépendent de l'ordonnateur, c'est lui qui engage sa responsabilité quant à l'exactitude des informations qu'il communique au comptable public et qui feront donc l'objet d'une comptabilisation.

1594. Pour éclaircir ce point et mesurer les enjeux, il importe de prendre un exemple. Il est nécessaire de raisonner en termes de coût complet. Ainsi, un agent d'une commune, chargé de l'entretien des bâtiments publics et des espaces verts, pourra intervenir au sein des écoles (maternelle et primaire) et du jardin public. Il faudra affecter le coût que représente sa rémunération à chacun de ces équipements au *prorata* de son temps de travail. Une collectivité mal intentionnée pourrait communiquer au comptable une répartition de ce temps de travail inexacte. En effet, dans l'exemple donné, le temps d'entretien dédié au jardin public correspond à une dépense propre alors que l'entretien des écoles est une dépense imposée. Autrement dit, une partie de la rémunération de l'agent, celle correspondant à son temps de travail au sein des écoles, sera remboursée par l'État (écrêtée le cas échéant avec le mécanisme du coût médian constaté) tandis que le temps de travail

dédié à l'entretien du jardin public ne le sera pas. Il faudra que la collectivité résiste à la tentation, car dans le cas contraire, la responsabilité de l'ordonnateur sera engagée.

1595. Le contrôle pourra relever du préfet ou de la CRTC qui peuvent s'auto-saisir à tout moment ou être saisi, par exemple par le comptable public qui a un doute sur la ventilation qui lui est communiquée par l'ordonnateur. Les sanctions seront en premier lieu de nature financière. L'ordonnateur indélicat verra les ressources à sa libre disposition diminuer à hauteur de la gravité de l'infraction commise.

b. La nouvelle responsabilité du comptable dans la vérification de l'exacte imputation des coûts

1596. L'exemple ci-dessus montre l'enjeu d'une imputation rigoureuse des dépenses dans la comptabilité fonctionnelle. Le contrôle de cette imputation ne peut pas être confiée aux services de la collectivité. En effet, ils ont un lien hiérarchique avec l'ordonnateur qui peut les mettre dans des situations parfois délicates. Par ailleurs, cette comptabilisation est intimement liée au calcul des recettes que la collectivité va percevoir et de ce point de vue également, le respect de la séparation entre l'ordonnateur et le comptable se justifie.

1597. La comptabilité fonctionnelle intéresse aujourd'hui peu le comptable public. Elle relève du champ plus large de la comptabilité budgétaire. Or, le comptable public est concerné avant tout par les règles de la comptabilité générale. Il a été déjà observé que « la responsabilité du comptable ne porte que sur la nature de la dépense et non pas sa fonction. Il n'est tenu que de s'assurer de la présence d'une information sur ce second aspect, et non pas de la pertinence de cette information. Par voie conséquence, la qualité de cette information n'est pas assurée. Il y a une très grande diversité des situations actuellement. Chaque collectivité a développé son propre système d'informations pour ses propres besoins » [1317].

1598. Néanmoins, avec la proposition ici soutenue, le respect des règles de cette comptabilité revêt une importance capitale et il faudra donc confier la mission de vérification de l'imputation des dépenses selon la nomenclature fonctionnelle au comptable public. Celui-ci engagera donc sa responsabilité. En revanche, il ne peut pas vérifier l'intégralité des informations et notamment celles portant sur la ventilation des coûts. Dans ce cas, sa

1317. Yves FRÉVILLE et al., *La connaissance statistique des finances publiques locales. Rapport du groupe de travail*, Conseil national de l'information statistique. Formations : Monnaie, finance, balance des paiements. Statistiques régionales et locales, 2000, [En ligne], p. 18.

responsabilité ne pourra être engagée s'il peut rapporter la preuve que l'ordonnateur lui a bien communiqué les éléments justifiant de l'exacte ventilation. C'est alors ce dernier qui endossera la responsabilité des fautes commises.

Titre II

Une autonomie financière qui se protège : les limites inférieures

1599. L'autonomie financière des collectivités doit être protégée dans ses deux dimensions : matérielle et juridique. Dans la proposition d'une autonomie financière fondée sur la nature des dépenses des collectivités territoriales, il convient d'envisager dans un premier temps sa protection matérielle (Chapitre 1). Les propositions formulées devront conduire à une évolution du cadre juridique de cette autonomie. Il conviendra alors de traiter la protection juridique de cette nouvelle autonomie (Chapitre 2).

Chapitre 1

La protection matérielle de cette nouvelle autonomie

1600. Les élus nationaux et locaux affirment partager la conviction selon laquelle la puissance publique, comme d'ailleurs n'importe quel individu ou organisation, ne peut pas recourir outre mesure à l'endettement. Sauf à faire peser le financement des choix actuels sur les générations futures, il est donc nécessaire de trouver des solutions pour fixer un montant maximal de dépenses publiques qu'il est possible d'engager sans augmenter la dette de manière inconsidérée.

1601. En matière de limitation des dépenses publiques locales, l'État dispose de plusieurs leviers. Le premier d'entre eux concerne l'enveloppe de dotations qu'il attribue à chaque collectivité territoriale. En principe, le montant de cette enveloppe devrait permettre aux collectivités territoriales de faire face aux dépenses que l'État leur contraint d'engager. Cependant, en l'état actuel du droit des comptes publics locaux, l'État ne peut pas connaître le montant précis des dépenses qu'il impose *in fine* aux collectivités territoriales. Son attitude relève alors du pari.

1602. En effet, soit les ressources destinées à financer les dépenses imposées sont suffisantes, soit elles ne le sont pas. Dans ce deuxième cas, il y a alors deux hypothèses. La première est celle dans laquelle les collectivités disposent de ressources propres suffisantes pour financer la part des dépenses imposées non compensée d'un côté et leurs dépenses propres de l'autre. Dans la seconde hypothèse, les collectivités territoriales doivent renoncer à leurs dépenses choisies pour financer avec leurs ressources propres les dépenses qui s'imposent à elles.

1603. Dans ce second cas de figure, les élus locaux s'érigent contre un État qui « leur fait les poches » [1318] et dénoncent une décentralisation malade. Les observateurs, dont les membres de la doctrine, remarquent ces « relations qui tendent à devenir particulièrement détestables entre un État accusé de recentralisation financière permanente et des collectivités territoriales de plus en plus rétives à accepter des décisions en matière financière qu'elles considèrent comme de véritables "ukases" à leur encontre » [1319].

1604. Dans une logique de réduction des dépenses publiques, cette enveloppe a d'abord été stabilisée puis diminuée par l'État [1320] alors que les obligations qui pèsent sur les collectivités territoriales, quant à elles, augmentent. Par ailleurs, à supposer qu'elles aient les leviers nécessaires, le contexte économique est un obstacle pour nombre de collectivités à en user pour bénéficier davantage de ressources propres d'origine fiscale.

1605. Ainsi, à enveloppe constante et avec des obligations qui augmentent, les collectivités sont amenées à ne pas pouvoir assumer parfaitement des dépenses devant être engagées pour la mise en œuvre des services publics que l'État considère pourtant comme essentiels sur les territoires.

1606. Lorsque la collectivité a des ressources propres supplémentaires, elle va pouvoir assumer la différence entre le montant des dotations qu'elle perçoit et les dépenses mises à sa charge. Lorsque la collectivité ne dispose pas de telles ressources propres, elle devra alors assumer ses obligations en deçà de ce qui est pourtant attendu.

1607. Ainsi, lorsque les crédits viennent à manquer, ce mécanisme aboutit à transférer aux collectivités la responsabilité d'un choix qui incombe pourtant intégralement à l'État. En effet, elles doivent alors assumer à sa place (lui seul décide des obligations et de leur financement) la renonciation à la mise en place ou au maintien de certains services publics en principe indispensables.

1608. Le renversement du paradigme ici proposé consiste à faire assumer par l'État cette injonction contradictoire dont il est responsable et qu'il devra donc démêler. Ainsi,

1318. Il s'agit là d'une expression employé régulièrement par les élus locaux, qu'ils soient présidents de l'exécutif régional (Philippe RIVET, « « L'État nous fait les poches » », *L'Est Républicain* 17 nov. 2011, [En ligne]), départemental (Frédéric PAILLAS, « Georges Ziegler : « Je vous le dis, l'État nous fait les poches et on va dans le décor… » », *Le Progrès* 17 oct. 2020, [En ligne]) ou communal (Florence PÉRUSIN, « Hausse d'impôts à Bordeaux : « L'État nous fait les poches » », *France Bleu Gironde* 14 avr. 2015, [En ligne]).
1319. Matthieu CONAN, « Constitution, finances publiques locales et contractualisation », *op. cit.*
1320. Voir les développements à propos de la stabilisation puis de la baisse des dotations aux paragraphes 930 à 940 pages 300–302.

ce n'est pas le montant de l'enveloppe financière qui doit définir le niveau des dépenses imposées aux collectivités territoriales, mais l'inverse.

1609. L'une des premières conséquences est que s'il doit y avoir réduction des financements aux collectivités territoriales, cela passe préalablement par la redéfinition du niveau d'exigence de l'État envers elles. C'est bien l'État décideur qui est responsable des choix relatifs à ce service public décentralisé, qui sera ici qualifié de « socle ». Ces choix doivent faire l'objet d'un débat national, et non être la conséquence d'arbitrages financiers locaux.

1610. Pour reprendre un exemple voisin déjà donné et en partant du principe que l'État considère qu'en matière d'éducation des lycéens, il faut au minimum un ordinateur par élève (ce minimum rentrerait dans la définition d'un service public socle décentralisé), les régions auront donc des dépenses imposées correspondant à ces acquisitions. L'État devra donc financer l'intégralité de ces dépenses (écrêtées avec le mécanisme du coût médian constaté [1321]). Si l'État décide de diminuer les dépenses publiques, il n'est donc pas question ici d'amputer l'enveloppe globale des régions et de leur laisser assumer la décision de savoir quels services publics, gérés par elles, mais exigés par l'État, il s'agira de réduire. L'État devra par exemple considérer qu'il n'est plus possible d'équiper les lycées d'un ordinateur par élève, mais finalement de deux par lycéen. Mécaniquement, les dépenses imposées aux régions sur le point d'acquérir ou de renouveler le parc informatique de ces établissements, diminueront et elles s'attendront donc à une réduction des dotations d'autant.

1611. Il faut rappeler à ce stade que dans cet exemple, des régions pourraient décider de maintenir le taux d'équipement précédent, mais dans la mesure où elles n'y sont plus tenues, cette décision relève bien de leur libre choix. Aussi, la différence sera donc supportée par elles, grâce à des ressources laissées à leur libre disposition.

1612. Aujourd'hui, l'enveloppe financière globale allouée à chaque collectivité est le produit d'une estimation de leurs besoins, réalisée par l'État. L'information qui permet ce calcul est abstraite et descendante. Il est proposé de la rendre concrète et remontante. Ainsi, à partir du système d'information actuel qu'il s'agira de faire évoluer, les dépenses imposées de la collectivité territoriale sont transmises à l'État qui détient alors les éléments pour calculer automatiquement la dotation nécessaire.

1321. Se reporter aux développements consacrés à cette proposition de coût médian constaté aux paragraphes 1486 à 1598 pages 473–507.

1613. Il reste désormais à définir le volume de ressources qui doivent rester à la libre disposition des collectivités, c'est-à-dire celles qui s'opposent aux sommes devant financer les dépenses imposées. Il est proposé de recourir à un nouveau taux d'autonomie financière. Ce taux n'est donc plus fonction de la nature des ressources, mais de celle des dépenses. Afin d'éviter les confusions, il importe de souligner que la nature ici correspond à la distinction entre dépenses propres et dépenses imposées. Il ne s'agit pas de la nature de la nomenclature du même nom. Si par exemple l'État décide d'un taux d'autonomie financière des régions fixé à 15 % du volume des dépenses imposées, alors la région dont le montant de ces dépenses s'élève à 100 se verra garantir des ressources à hauteur de 115. Ainsi, 100 devront financer les dépenses imposées, il s'agit de l'enveloppe de remboursement. Concernant les 15, il s'agit du volume de ressources laissé la discrétion de la collectivité. Ce volume de ressources servira donc à financer ses dépenses propres.

1614. Ainsi, la protection matérielle de l'autonomie financière des collectivités territoriales, qui correspond à un volume garanti de ressources laissées à leur libre disposition (Section 2), est dépendante du remboursement des dépenses imposées (Section 1).

Section I Une protection matérielle dépendante du remboursement des dépenses imposées

1615. La protection matérielle d'une autonomie financière fondée sur la nature des ressources des collectivités territoriales passe en premier lieu par une incontournable définition par le législateur des dépenses imposées (§1). Ces dépenses imposées devront par ailleurs faire l'objet d'un remboursement (§2).

§ 1. L'incontournable définition par le législateur des dépenses imposées

1616. Il a été démontré qu'il n'existe pas de compétences obligatoires ou de compétences facultatives [1322]. Les compétences sont des cadres juridiques d'intervention. Ainsi, soit la collectivité bénéficie de ces compétences (elles peuvent être exclusives ou partagées) soit ce n'est pas le cas et elle ne pourra pas intervenir. Il a également été démontré qu'il n'existait pas de clause de compétence générale permettant d'agir au-delà des compétences attribuées. Toutefois, bénéficier d'une compétence ne signifie pas que toutes les dépenses engagées dans ce cadre sont imposées. Même le cadre plus restreint que représentent les dépenses obligatoires laisse une marge, parfois importante, aux dépenses choisies [1323]. Cependant, il n'y a pas, ou il n'y a plus, de corrélation entre compétences imprécises et libre administration étendue (A). C'est pourquoi l'État doit nécessairement engager un travail de précision des dépenses qu'il impose aux collectivités territoriales, découlant d'un service public socle décentralisé (B).

A. L'absence de corrélation entre compétences ou dépenses obligatoires imprécises et libre administration étendue

1617. L'imprécision des compétences attribuées aux collectivités, de même que celles des dépenses obligatoires, sont formellement favorables à l'engagement de dépenses propres (1). En revanche, avec la diminution des ressources des collectivités territoriales et l'augmentation de leurs dépenses imposées, cette imprécision est devenue matériellement défavorable à leur libre administration (2).

1. Une imprécision formellement favorable à la libre administration

1618. Il convient de relever que des compétences imprécises profitent aux dépenses propres (a) qui sont au cœur de leur libre administration. Par ailleurs, même des dépenses qualifiées d'obligatoires sont un cadre pouvant autoriser les dépenses choisies. Ainsi, une même dépense peut donc être qualifiée d'obligatoire par la loi et pourtant constituer une dépense propre (b).

1322. Il est soutenu ici qu'il n'y a pas de sens à qualifier une compétence d'obligatoire ou de facultative. Les compétences sont exclusives ou partagées et elles sont le cadre juridique à des obligations d'agir comme à une certaine liberté d'agir. Voir les développements aux paragraphes 672 à 679 pages 221–223.
1323. Voir les paragraphes 216 à 234 pages 78–83.

a. Des compétences imprécises profitant aux dépenses propres

1619. Il est utile dans un premier temps de revenir sur l'articulation entre les notions de blocs de compétences, compétences, dépenses obligatoires, dépenses imposées et dépenses propres.

1620. Bertrand Faure explique qu'« il est difficile de proposer une connaissance ordonnée des critères des compétences des collectivités territoriales. Il faut s'en remettre à la volonté du législateur délié de toute obligation de cohérence et, en conséquence, se résoudre à une présentation empirique, sinon existentialiste, d'une cascade de sources habilitantes, au surplus différenciées selon les types de collectivités » [1324].

1621. Les collectivités territoriales se sont vu attribuer, au fil du temps, des compétences, regroupées dans des « blocs de compétences ». Ces compétences correspondent au cadre juridique permettant aux entités infra-étatiques d'agir. Pour revenir à la présentation adoptée ici, ces compétences correspondent à la dimension juridique de leur pouvoir d'agir (permettant, pour rappel, l'engagement des décisions relevant de leur obligation ou de leur liberté d'agir).

1622. L'absence de typologie formelle et cohérente des compétences des collectivités territoriales rend, pour le non-initié, la compréhension de l'activité de ces entités, difficile au premier abord. Les élus eux-mêmes peuvent être déroutés. C'est pourquoi le site internet de l'État qui leur est destiné propose, à côté des rubriques comme « Agir pour ma population », « Administrer ma population », « Équiper mon territoire », un tableau synthétique des compétences des collectivités territoriales [1325]. La première version de ce tableau était jointe à une *instruction gouvernementale du 22 décembre 2015 relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales* [1326]. Ce document est régulièrement mis à jour, au gré des nouveaux transferts ou créations de compétences. Le tableau en question fait le choix de présenter des blocs de compétences et d'indiquer pour chaque entité (collectivités territoriales et État), celles qui lui revient. Cette présentation n'est pas exempte de critiques (il manque par exemple certaines compétences ou bien certaines sont associées à tort aux mauvaises collectivités) mais à ce jour, elle semble la

1324. Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales, 5°éd.*, *op. cit.*, p. 622.
1325. https://www.collectivites-locales.gouv.fr/tableau-de-repartition-des-competences
1326. Instruction du Gouvernement relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales, 22 déc. 2015, n° RDFB1520836N.

plus complète.

1623. Ainsi, sont listées les blocs de compétences suivants : *Sécurité* ; *Action sociale et santé* ; *Emploi – Insertion professionnelle* ; *Enseignement* ; *Enfance - Jeunesse* ; *Sports* ; *Action culturelle* ; *Tourisme* ; *Formation professionnelle*, *apprentissage et orientation* ; *Interventions dans le domaine économique* ; *Politique de la ville* ; *Urbanisme* ; *Aménagement rural*, *planification et aménagement du territoire* ; *Logement et habitat* ; *Environnement et patrimoine* ; *Déchets* ; *Eau et assainissement* ; *Réseaux câblés et télécommunications* ; *Énergie* ; *Ports, voies d'eau et liaisons maritimes* ; *Aérodromes* ; *Transports scolaires* ; *Transports publics* ; *Funéraire*. Il convient de remarquer à ce stade que les intitulés choisis correspondent, pour la grande majorité d'entre eux, à des politiques publiques désignées de la même façon ou de manière voisine dans la nomenclature fonctionnelle des maquettes comptables des collectivités territoriales [1327]. Dans chaque bloc, sont listées un certain nombre de compétences et de missions (obligatoires ou facultatives).

1624. Les dépenses des collectivités, qu'elles soient imposées ou propres, s'inscrivent nécessairement dans le cadre de compétences attribuées. Pour autant, moins la compétences est précise, plus grande est la liberté de la collectivité, sur le plan juridique, d'engager des dépenses propres. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'État, avec la contractualisation [1328], a cherché à orienter davantage les dépenses des collectivités territoriales.

1625. Il reste toutefois un instrument à l'État pour retreindre la liberté de choix des collectivités territoriales dans les dépenses qu'elles engagent, il s'agit des dépenses obligatoires. Même si ces dépenses représentent un cadre juridique plus précis que celui des compétences attribuées, elles ne s'opposent pas automatiquement aux dépenses choisies.

1327. Pour des exemples de noms de fonctions de la nomenclature M57, voir verset 1651 page 526.
1328. Voir les paragraphes 747 à 882 pages 244–285.

b. Des dépenses obligatoires permettant des dépenses propres

1626. Pour exercer leurs compétences, les collectivités sont donc amenées à engager des dépenses. Un raccourci trompeur consiste à considérer que toutes les dépenses désignées comme obligatoires s'imposent aux collectivités. Néanmoins, cela a été vu en première partie de cette étude et il faut ici insister, ce n'est pas le cas.

1627. Le fonds d'aide aux jeunes [1329] est un exemple supplémentaire qui illustre cette affirmation. Ce fonds est notamment visé par l'article L263-3 du Code de l'action sociale et des familles selon lequel « le département est compétent pour attribuer aux jeunes en difficulté, âgés de dix-huit à vingt-cinq ans, des aides destinées à favoriser leur insertion sociale et professionnelle et, le cas échéant, leur apporter des secours temporaires de nature à faire face à des besoins urgents. [...] Le financement du fonds d'aide aux jeunes est assuré par le département. Les autres collectivités territoriales, leurs groupements et les organismes de protection sociale peuvent y participer ».

1628. La constitution de ce fonds est donc une dépense obligatoire, relevant d'une compétence attribuée aux départements. Pourtant, la collectivité a le choix du montant qu'elle décide d'engager dans ce dispositif. Ainsi, une part des sommes allouées à ce fonds sont des dépenses imposées alors que l'autre part constitue des dépenses propres. Néanmoins, en l'absence de précision par l'État de ce que doit être le montant minimum du fonds, il n'est pas possible de savoir dans le montant engagé, ce qui relève des dépenses imposées ou des dépenses propres.

1629. La loi prévoit, pour chaque collectivité et EPCI, une liste de dépenses obligatoires (pour rappel, articles du CGCT : L2321-2 pour les communes, L3321-1 pour les départements et L4321-1 pour les régions). Aussi, il aurait été légitime de se fier à elle pour faire la distinction entre les dépenses relevant de la libre administration d'un côté et celles qui s'y opposent de l'autre. Mais comme cela vient d'être rappelé, une dépense obligatoire par détermination de la loi peut être librement choisie. Il faut ajouter que les listes légales mentionnées ne sont pas exhaustives, il est nécessaire de chercher ailleurs que dans le CGCT les dépenses obligatoires, comme dans l'exemple précédent où des obligations se trouvent dans le code de l'action sociale et des familles.

1329. Le tableau des compétences produit par les services de l'État, assigne cette compétence au seul bloc communal alors qu'il s'agit d'une compétence partagée avec le département. Plus exactement, depuis la loi MAPTAM, après un choix optionnel, le département confie sa gestion à la métropole du territoire pour les jeunes qui y sont domiciliés.

1630. Le qualificatif d'obligatoire n'est pas d'une grande utilité s'agissant des dépenses et des compétences. Il ne permet pas d'appréhender ce qui relève de la contrainte. Les dépenses imposées sont nécessairement des dépenses obligatoires. L'inverse n'est pas vrai : une dépense propre peut relever d'une dépense obligatoire.

2. Une imprécision matériellement défavorable à la libre administration

1631. Plus les dépenses imposées par l'État aux collectivités sont précises, plus celui-ci est contraint de tenir compte de leur volume (a). Le caractère imprécis des dépenses imposées est un piège pour les collectivités territoriales (b).

a. Une précision qui contraint l'État

1632. La liberté d'agir nécessite deux conditions : un périmètre juridique d'intervention et des moyens financiers. Avec l'imprécision des compétences attribuées et des dépenses obligatoires, les collectivités ont un cadre juridique relativement souple leur permettant d'agir. Néanmoins, ce cadre juridique ne leur est d'aucune utilité si elles n'ont pas les moyens financiers pour en user au-delà de ce qui relève de l'obligation d'agir.

1633. Il a été établi que les dépenses imposées pèsent de plus en plus sur les finances locales. Les raisons sont plurielles : nouveaux transferts de compétences, augmentation des dépenses sociales, inflation normative, etc. Par ailleurs, le volume de ressources des collectivités territoriales est contraint. D'une part, les dotations de l'État sont stabilisées, voire baissées. D'autre part, les collectivités ont des pouvoirs fiscaux résiduels.

1634. Plus les dépenses que l'État impose aux collectivités sont précises, meilleures sont les chances pour elles de recevoir des ressources pour y faire face. Par exemple, les dépenses sociales des départements sont très précises. Cela ne signifie pas que les compensations soient à la hauteur des sommes engagées. En revanche, dans la mesure ou ces dépenses sont précises et spécifiquement comptabilisées, l'État n'a souvent pas d'autres choix que d'intervenir.

1635. L'exemple des retraitements dans le cadre des contrats de Cahors [1330] doit être rappelé. Il ne s'agit pas à proprement parler d'un mécanisme conduisant à une variation des dotations. Cependant, plus les retraitements sont élevés, moins le risque de reprise financière est important. Ce mécanisme de retraitements a été permis parce que les dépenses

1330. Voir 829 à 882 pages 269–285.

sociales des départements (RSA, APA, PCH) étaient très précises et le Gouvernement devait en tenir compte. À l'inverse, quand le périmètres des dépenses imposées aux collectivités est flou, cette imprécision s'avèrent piégeuse pour elles.

b. Une imprécision piégeuse pour les collectivités

1636. Les ressources dont les collectivités peuvent librement disposer sont donc relativement réduites. Or, moins les dépenses obligatoires sont précises, plus l'État a la possibilité de se libérer aux dépens des collectivités territoriales. En effet, et alors même qu'il n'a pas été formellement établi de service public socle décentralisé, celui-ci est, presque naturellement, exigé par la population. Il correspond aux attentes minimales d'usagers qui, si elles ne sont pas satisfaites, exposent la collectivité et ses élus à la critique.

1637. Ces attentes minimales sont l'expression des besoins d'une population qui sait possible leur satisfaction par la collectivité territoriale. Il y a, au-delà des normes légales, des services publics que les usagers sont normalement en droit d'attendre. Cette norme informelle se construit notamment par comparaison.

1638. Il faut reprendre ici un exemple déjà donné. Les régions, au titre de leurs compétences, sont chargées de la construction et de la maintenance des lycées. Elles doivent également les équiper. Une région pourrait, sans prendre un risque juridique considérable [1331], ne pas remplacer les ordinateurs ayant plus de quinze ans et fonctionnant avec un système d'exploitation également hors d'âge. Néanmoins, lorsqu'un tel retard existe, des réactions sociales se produisent : les enseignants, les lycéens, leurs parents se mobilisent. Au sein du conseil d'administration de l'établissement dans lequel siègent les représentants de la région, les revendications sont portées. Si jamais elles n'étaient pas entendues, les associations de chaque partie prenante peuvent être amenées à intervenir dans le débat public. Il suffira alors de comparer la situation dénoncée à celle du lycée voisin doté d'ordinateurs correspondant aux attentes minimales pour mettre en relief la défaillance de la collectivité territoriale.

1639. L'absence de services publics de base peut conduire à des situations bien plus alarmantes et des réactions nettement plus vives. Par exemple, le rapport Borloo de 2018 [1332],

1331. Le contrôle du préfet ne porte pas sur ces questions et si jamais celles-ci se retrouvent devant le juges, ce dernier refusera de prendre position. Voir les paragraphes 596 à 598 pages 195–196.
1332. Jean-Louis BORLOO, *Vivre ensemble, vivre en grand. Pour une réconciliation nationale.*, 2018, [En ligne].

qui sera évoqué plus loin, va jusqu'à proposer une juridiction qui condamnerait les décideurs publics qui ont failli dans la mise en place de ces services de base [1333].

1640. En se gardant de préciser les compétences confiées aux collectivités, l'État leur laisse assumer des dépenses dont le financement devrait légitimement lui revenir (et donc par exemple être prises en compte dans le calcul des compensations). Lorsque les collectivités avaient des moyens importants, ce flou ne posait pas de problème. En revanche, avec la diminution générale des ressources publiques, cette absence de précision participe à la réduction de la libre administration des collectivités territoriales.

B. Une définition passant notamment par une classification cohérente des dépenses

1641. Les dépenses imposées devront d'une part faire l'objet d'une classification cohérente (1) et d'autre part d'une définition précise (2).

1. Une classification cohérente des dépenses

1642. Il faut avoir recours aux nomenclatures comptables existantes pour proposer une classification cohérente des dépenses locales (a). Une illustration de cette nouvelle organisation n'est pas inutile (b).

a. Une classification qui s'appuie sur les nomenclatures comptables existantes

1643. Dans la Rome antique, le *nomenclator* était un esclave (ou un affranchi) « sachant par cœur les noms de tous les citoyens importants, accompagnant son maître dans ses sorties et lui permettant de saluer par leur nom toutes les personnes qu'il rencontrait » [1334]. Le *nomenclator* inspirera la *nomenclatura* (*nomen* « nom » et *calare* « appeler ») qui donnera à son tour la nomenclature. Aujourd'hui, la nomenclature désigne un « ensemble des mots en usage dans une science, un art, ou relatifs à un sujet donné, présentés selon une classification méthodique » [1335].

1333. Voir les développements sur le rapport Borloo aux paragraphes 1670 à 1677 pages 532–535.
1334. Louis JUGLAR, *Droit Romain : Du rôle des esclaves et des affranchis dans le commerce. Droit Français. De la situation des obligataires au cas de faillite ou de liquidation judiciaire de la société.*, Thèse de doctorat, Faculté de droit de Paris, 1894, p. 41.
1335. Dictionnaire Larousse

1644. Deux nomenclatures comptables permettent de classer les dépenses (et les recettes) des collectivités territoriales. La nomenclature par nature et la nomenclature par fonction. La première s'intéresse à la nature économique de la dépense (*Carburants* ; *Fêtes et cérémonies* ; *Frais de télécommunications*, etc.) alors que la seconde classe les dépenses selon des politiques publiques (*Sécurité* ; *Action sociale et santé* ; *Emploi – Insertion professionnelle*, etc.).

1645. Les documents budgétaires proposent une présentation croisée des informations comptables issues de ces deux nomenclatures. Ainsi, une même annexe, obligatoire pour les communes de plus de 3500 habitants (L2312-3 du CGCT), ventile les dépenses par nature dans la nomenclature par fonction. Il est donc par exemple possible de consulter le montant des dépenses de *carburants* consacrées à la fonction *Sécurité* ou encore les frais de *télécommunication* associés à la fonction *Action sociale et santé*.

1646. Pour être classée, la dépense doit être formellement désignée (i). Il faudra l'insérer dans un arbre de compétences (ii). Il n'est pas inutile de rappeler à ce stade que chaque dépense relève du pouvoir d'agir des collectivités territoriales ou bien de leur liberté ou de leur obligation d'être (iii). Concernant les dépenses relevant de lu pouvoir d'agir, chacune d'elles doit être associée à un service public socle individualisé. Ce service public socle peut concerner une prestation (de service ou financière) ou un équipement public (iv). Enfin, la dépense est soit propre, soit imposée (v).

i. Chaque dépense doit être formellement désignée

1647. Au moment où l'État devra préciser les dépenses qui s'imposent aux collectivités, il lui faudra désigner chacune d'elles. La désignation d'une dépense imposée relève du législateur et est la même pour toutes les collectivités qui la supportent. Les dépenses propres ont également des intitulés communs aux collectivités qui les engagent. L'actualisation des intitulés des dépenses propres devra être engagée par l'instance de normalisation qui sera désignée [1336]. Il est rappelé qu'il y a souvent deux dimensions à une même dépense, l'investissement et le fonctionnement. Cette précision est importante car du point de vue des calculs, il faudra considérer qu'il y a deux dépenses en une chaque fois qu'elle est constituée de coûts de fonctionnement et de coûts d'investissement.

1336. Voir les développements, paragraphes 2047 à 2051 pages 639–640.

ii. Chaque dépense s'insère dans un arbre de compétences

1648. Pour faciliter la compréhension des finances publiques locales, il conviendrait qu'il y ait une correspondance entre classement légal et classement comptable des dépenses. La technique comptable ne devant être que la traduction de normes, légales ou réglementaires, il n'est pas incongru de penser qu'en matière de classification, elle tienne donc compte d'une organisation proposée en premier lieu par le législateur (et mise en œuvre par le pouvoir réglementaire).

1649. Or, la loi n'a, du point de vue des compétences et des dépenses, fait preuve d'aucune méthode d'organisation. En revanche, les classifications produites par la technique comptable ont le grand mérite d'offrir une certaine rationalité. C'est pourquoi, en l'absence d'une classification juridique appropriée, il est proposé de « ranger » les dépenses dans un arbre de compétences (allant du bloc de compétences à la sous-sous compétence, voire au-delà) qui s'inspire de la classification comptable et plus particulièrement de celle de la nomenclature fonctionnelle [1337]

1650. Ainsi, il est possible d'organiser les compétences et de se représenter un arbre logique, en se bornant à considérer que chaque fonction de la nomenclature fonctionnelle est un bloc de compétences. Chaque bloc de compétences contient, par définition, plusieurs compétences, ce sont les sous-fonctions. Ces compétences seront souvent subdivisées en d'autres compétences, elles seront des sous-compétences (et donc, dans la nomenclature fonctionnelle, il s'agit des sous-sous fonctions). Le niveau de granularité peut être élevé sans que cela ne soit un obstacle à la présentation des documents. Ceux-ci étant dématérialisés, ils ont vocation à être dynamiques, ce qui signifie que l'utilisateur des données pourra choisir d'aller ou non dans le détail. Le dernier niveau de granularité devra correspondre, cela sera précisé, à un service public, lui même subdivisé s'il se déploie sur plusieurs sites localisables.

1337. Il ne faut pas confondre nomenclature fonctionnelle et imputation des dépenses dans la nomenclature fonctionnelle. La première est de qualité, la seconde reste à améliorer. Il importe de rappeler en effet qu'aujourd'hui, l'imputation des dépenses par fonction présente des lacunes, ce qui a nécessairement des conséquences sur la qualité de l'information financière. Il existe une fonction « fourre-tout » intitulée *dépenses non ventilables* », dont la part dans les dépenses totales, toutes collectivités confondues, ne cesse de croître. Cette difficulté est identifiée depuis longtemps. En 1981, des agents de l'INSEE écrivaient : « Une des limites des analyses fonctionnelles tient à la difficulté de définir pratiquement la fonction à laquelle rattacher une dépense, difficulté qui provient elle-même en grande partie de l'imprécision de la notion de fonction. Georges DECAUDIN et Jean-Paul MILOT, « Les dépenses publiques selon leur fonction », *Économie et statistique* sept. 1981, n° 136, p. 53, p. 54. L'imputation comptable représente un enjeu fort et c'est pourquoi il a été proposé que soient instaurées des responsabilités nouvelles en la matière, Voir les paragraphes 1596 à 1598 pages 506–507.

1651. Le référentiel budgétaire et comptable M57 ayant vocation à s'imposer à l'ensemble des collectivités, il servira ici de repère pour visualiser l'arbre des compétences retenu. Ainsi, les blocs de compétences sont par exemple : *Sécurité* ; *Enseignement, formation professionnelle et apprentissage* ; *Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs*, etc. Dans cette nomenclature, les fonctions sont donc subdivisées en sous-fonctions. Ces dernières correspondent à ce qui est ici qualifié de compétences. Par exemple, les sous-fonctions de la fonction *Sécurité* sont *Services communs* ; *Police, sécurité, justice* ; *Incendie et secours* ; *Hygiène et salubrité publique* ; *Plan de relance crise sanitaire* ; *Autres interv. protect. personnes, biens*. Il existe déjà dans la nomenclature fonctionnelle mise à jour avec le référentiel M57 des sous-sous-sous fonctions. Elles représentent donc, dans l'arbre de compétences, des sous-sous compétences. Par exemple, dans le bloc de compétence *Santé et action sociale (hors RSA)*, figure notamment la compétence *Action sociale*, qui elle-même abrite la sous-compétence *Famille et enfance* composée à son tour de plusieurs sous-sous compétences : *Actions en faveur de la maternité* ; *Aides à la famille* ; *Aides sociales à l'enfance* ; *Adolescence*.

iii. Chaque dépense relève de la liberté ou de l'obligation d'être d'une part ou du pouvoir d'agir d'autre part

1652. Il importe de rappeler que les collectivités bénéficient d'une certaine liberté d'être et qu'elles ont aussi des obligations en la matière. Par exemple, les frais de formation des élus relèvent de l'obligation d'être des collectivités territoriales. L'acquisition de matériel pour assurer la retransmission des débats de l'assemblée délibérante sont des dépenses relevant de leur liberté d'être. Il a été proposé, pour ces dépenses spécifiques imposées de ne pas recourir au mécanisme de coût médian constaté mais plutôt à un système forfaitaire. Celui-ci tenant par exemple compte de la population, du montant du budget, etc. Il est rappelé que ce sont d'abord les dépenses qui relèvent du pouvoir d'agir (incluant donc celles relevant de leur obligation et de leur liberté d'agir) des collectivités territoriales qui font l'objet de développements approfondis.

iv. Chaque dépense relevant du pouvoir d'agir des collectivités territoriales est rattachée à un service public individualisé et souvent localisé

1653. Dans l'arbre de compétences, sous le dernier niveau de granularité, il doit se trouver la composante du service public individualisé. C'est déjà en partie le cas et il faudra le systématiser. Par exemple, la *propreté urbaine* est un service public qui se trouve rattaché

à la compétence *services urbains*, elle-même inclue dans le bloc de compétences *Aménagement et services urbains, environnement*. Le service public de la *préservation du milieu naturel* est rattaché à la compétence *environnement* relevant également du bloc de compétences précédemment cité.

1654. Il faudra parfois aller au-delà du niveau de précision aujourd'hui proposé par le référentiel M57. Par exemple, il existe une sous-sous fonction *Hébergement et restauration scolaire*. Or, il s'agit de deux services publics distincts et il faudra donc les séparer (à la fois dans l'arbre de compétences et dans la nomenclature fonctionnelle qui, il faut le rappeler, est supposée lui correspondre).

1655. Ce travail d'individualisation devra inclure, chaque fois que cela s'avèrera nécessaire, une localisation du service public. Cette localisation sera à la fois indispensable dans le cadre du calcul des coûts et elle permettra par ailleurs de contrôler la répartition des crédits dédiés à chaque service public (qu'il s'agisse de prestations ou d'équipements), sur le territoire administré par la collectivité. Deux exemples permettent d'illustrer le propos.

1656. La sous-compétence *Enseignement du premier degré* comprend le service public *Écoles élémentaires* dont sont chargées plus particulièrement les communes. Aujourd'hui, ni la nomenclature par nature, ni celle par fonction, ne permettent de connaître la ventilation des dépenses pour chaque école élémentaires qui se trouve sur le territoire de la commune (à supposer qu'il y en ait plusieurs). Or, cette individualisation est indispensable dans le cadre du calcul du coût médian constaté. Il n'est pas question de l'établir en tenant compte de la masse globale des dépenses de toutes les écoles maternelles. Non seulement un tel calcul ne permettrait pas une analyse financière utile au contrôle interne mais elle pourrait encourager des compensations nuisant à l'équité. Par exemple, une commune pourrait donner beaucoup plus de moyens à une école au détriment d'une autre, sans que cela ne soit repéré par l'analyse des coûts ni neutralisé par le mécanisme du coût médian constaté.

1657. Cette observation vaut également pour les services publics non imposés. La restauration scolaire est une prestation facultative. Les dépenses qui y sont associées font d'ores et déjà l'objet d'une classification (et il a d'ailleurs été proposé de la détacher de l'hébergement scolaire). Ainsi, ce service public dépend aujourd'hui de la sous-compétence *Autres services périscolaires et annexes* appartenant à la compétence *Enseignement, formation professionnelle et apprentissage*. Comme dans l'exemple précédent, il faut que le degré de précision aille jusqu'à la localisation de ce service public. Ainsi, il faudra individualiser les

dépenses de restauration scolaire à l'échelle des écoles.

v. La dépense est propre ou imposée

1658. Pour finir, la dépense est propre ou imposée. Cette qualification devra apparaître comptablement.

1659. Voici ci-dessous une représentation de l'organisation des dépenses des collectivités territoriales.

BLOC DE COMPÉTENCES 1			
COMPÉTENCE 1			
SOUS-COMPÉTENCE 1 (le cas échéant)			
Service public 1 (équipement ou prestation)			
Unité Service public 1			
DÉPENSE 1 (Imposée)		DÉPENSE 2 (Propre)	
I	F	I	F
Coût 1	Coût 1	Coût 1	Coût 1
Coût 2	Coût 2	Coût 2	Coût 2
Coût 3			Coût 2

b. L'illustration d'une organisation des dépenses s'appuyant sur une classification cohérente

1660. L'exemple ci-dessous illustre comment s'intègre, dans une organisation cohérente, deux dépenses d'informatisation, l'une imposée, l'autre non, engagées en faveur de l'école Gaston Jèze. Ces dépenses présentent des coûts, classés en investissement ou en fonctionnement. Elles relèvent du service public des *écoles élémentaires* dont sont chargées les communes qui ont la compétence *Enseignement du premier degré* intégrée dans le bloc de compétences *Enseignement, formation professionnelle et apprentissage*.

Enseignement, formation professionnelle et apprentissage			
Enseignement du premier degré			
Écoles élémentaires			
École élémentaire Gaston Jèze			
DÉPENSE imposée d'informatisation		DÉPENSE propre d'informatisation	
I	F	I	F
Coût 1	Coût 1	Coût 1	Coût 1
Coût 2	Coût 2	Coût 2	Coût 2
Coût 3			Coût 3

TABLE 1.1 – I = Investissement ; F = Fonctionnement

2. La définition précise des dépenses

1661. Les dépenses imposées sont celles qui sont nécessaires à la mise en œuvre du service public socle décentralisé (b). La définition de celui-ci par le législateur ne doit pas conduire à une recentralisation de compétences aujourd'hui confiées aux collectivités territoriales (a).

a. Une définition ne devant pas conduire à une recentralisation des compétences

1662. À l'occasion de la définition du service public socle décentralisé, l'État pourrait être tenté de recentraliser certaines compétences en considérant qu'il pourrait les assumer lui-même à un coût moindre. Une telle hypothèse est d'autant plus probable que ce

mouvement est déjà engagé concernant le RSA, confié aux départements. En 2022, le département de la Seine-Saint-Denis ne sera plus chargé de l'instruction et du versement de cette prestation. L'État se substituera désormais au département. Il s'agit là d'une amorce d'expérimentation qui a vocation, avec la loi de finances pour 2022 [1338] à s'ouvrir à d'autres départements [1339].

1663. Le cœur de la libre administration des collectivités territoriales se trouve dans leur liberté d'agir, garantie par un volume de ressources à leur libre disposition. C'est avant tout dans les dépenses propres que s'expriment les choix politiques des élus locaux. La liberté qui leur est offerte, grâce à des moyens juridiques et matériels, d'exprimer leurs sensibilités, constitue un mouvement de décentralisation politique [1340]. Si celui-ci est réclamé par les élus locaux, cela ne signifie guère qu'ils entendent renoncer à l'exercice des compétences confiées par l'État.

1664. Si tous les moyens étaient donnés aux collectivités pour mener à bien leurs missions imposées, par exemple aux départements pour assumer pleinement la compétence RSA, il n'y aurait pas de raison qu'elles refusent de les conserver. La difficulté se pose quand les maigres ressources propres qu'elles peuvent dégager, se trouvent employées pour financer des dépenses imposées. Elles sont alors asphyxiées [1341], pour reprendre un terme employé par Georges Vedel.

1665. À quoi bon conserver une compétence relevant de la décentralisation administrative venant amoindrir la liberté des élus ? Est-ce que finalement, une telle recentralisation

1338. *Loi de finances pour 2022*, *op. cit.*

1339. L'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2022 indique, au sujet de la recentralisation du RSA : « En réponse à la difficulté de financement du revenu de solidarité active (RSA) ainsi que du revenu de solidarité [...] rencontrée par certains départements, il est proposé aux conseils départementaux et aux collectivités à statut particulier exerçant les compétences dévolues aux départements volontaires, dès le 1er janvier 2022, d'expérimenter le transfert à l'État de l'instruction administrative, de la décision d'attribution et du financement de ces allocations. Cette expérimentation doit concourir au renforcement des politiques d'insertion des conseils départementaux qui s'engageraient dans cette voie. Les départements délibéreront pour candidater à l'expérimentation dès le dépôt du projet de loi de finances 2022 à l'Assemblée nationale et jusqu'au 15 janvier 2022 au plus tard. Un décret en Conseil d'État fixera les critères d'éligibilité à l'expérimentation et un décret simple arrêtera la liste des candidats retenus. Le présent article a ainsi pour objet, d'une part, de prévoir le financement par des recettes pour l'État des dépenses relatives au RSA et, d'autre part, d'en confier, par délégation, la gestion aux caisses des allocations familiales des départements expérimentateurs. Il vise ainsi, le temps de l'expérimentation, à assurer la compensation, au profit de l'État, du transfert de cette nouvelle charge, permettant une neutralité budgétaire du dispositif dans son ensemble pour l'État »

1340. Voir les paragraphes 165 à 166 pages 63–64 et 172 page 66.

1341. Georges VEDEL, « II. Le "droit au logement" et le principe de libre administration des collectivités locales », *op. cit.*

ne conviendraient-elle pas aux deux parties ? La collectivité se déleste de dépenses qu'elle ne peut plus assumer et l'État récupère pour sa part une mission dont il pense qu'il pourra la mener à un coût moindre.

1666. Cette conception des choses démontre une contradiction avec le principe de subsidiarité. Même si l'État dispose de préfectures et de sous-préfectures, son maillage administratif est toutefois bien moins développé que celui constitué par les collectivités territoriales. Une recentralisation éloigne forcément les usagers des lieux de décisions qui les concernent.

1667. Ce n'est pas là l'unique problème du recours à la recentralisation. En restant sur l'exemple du RSA, il faut avoir à l'esprit comment fonctionne son instruction. Les services du département, sur l'ensemble du territoire, rencontrent les personnes éligibles et prennent connaissance de leur situation. En fonction des territoires et des publics, des problématiques spécifiques vont se dévoiler. Les élus prennent ensuite connaissance de ces éléments et dans la mesure où ils ont une vision globale de leur territoire et de leurs politiques publiques, ils peuvent instituer des dispositifs permettant d'accompagner au mieux les bénéficiaires de l'allocation, au-delà du simple versement de la prestation. Ces dispositifs complémentaires sont financés avec des ressources propres [1342]. Quand ils perdent une compétence, ils perdent également ce qui enrichit leur compréhension du territoire et de sa population.

1668. Un des principaux intérêts de la décentralisation politique est précisément de compléter le service public socle décentralisé par des dispositifs qui tiennent compte des forces et faiblesses des territoires et leurs habitants. Il y a donc des liens forts et précieux qui peuvent exister entre dépenses imposées et dépenses propres, c'est pourquoi la recentralisation des compétences n'est pas une réponse à la difficulté financière de les assumer.

1342. En 1996, le Conseil Général de la Gironde a mis en place un dispositif du nom de *Créagir* dont l'objectif était de « favoriser l'installation, la création, la reprise ou la transmission d'entreprise dans les zones girondines les plus fragiles, afin de maintenir un niveau de population active suffisant, de créer des emplois et aménager harmonieusement les territoires » (Communiqué de presse du Département de la Gironde, *Remise des trophées CREAGIR33 ET CREAG33*, 4 novembre 2015, https://www.gironde.fr/sites/default/files/archives_presse/cgw_86513_06.11.15_-_trophees_creagir33_et_creag33.pdf). Ce dispositif non imposé par la loi (et interdit depuis que la loi NOTRé a confié à titre exclusif les interventions économiques aux régions), il s'adresse à un public que le département connaît bien sur un territoire qu'il maîtrise tout autant. Les élus ont pu s'inspirer de leur expérience de travail avec les personnes les plus éloignées de l'emploi pour imaginer une aide spécifique. Par ailleurs, grâce à son réseau de Maisons départementales de la solidarité et de l'insertion (établissements recevant le public demandeur d'aide sociale), le Conseil général de la Gironde (devenu Conseil départemental) a assuré l'information liée à cette aide sur l'ensemble de son territoire.

b. Des dépenses nécessaires à la mise en œuvre d'un service public socle défini par le législateur

1669. Il convient ici de proposer une approche de la notion de service public socle décentralisé (i). Celui-ci donnera lieu à des dépenses qui s'imposeront aux collectivités (ii).

i. La notion de service public socle décentralisé

1670. La question d'un service public minimum ou socle renvoie aux enjeux d'équité territoriale déjà mentionnés [1343]. Dans un rapport de 2018, Jean-Louis Borloo, ancien ministre notamment chargé de l'Emploi et de la Cohésion sociale, envisageait la question de ce service public minimum de manière très concrète. Son document, intitulé *Vivre ensemble vivre en grand pour une réconciliation nationale* [1344] a pu être qualifié de « cri d'alarme salutaire » [1345] pour attirer l'attention des décideurs sur le sort des banlieues. À plusieurs reprises, l'auteur réclame un « minimum de services de base de notre Nation » [1346], des moyens pour « financer des dépenses de fonctionnement ou d'équipement indispensables, pour aller vers le minimum qu'exige l'égalité républicaine » [1347]. Il évoque, concernant ce service public de base, un « standard minimum » [1348], un « minimum républicain » [1349]. Le rapport revendique un « niveau de service minimal, que chaque habitant est en droit d'attendre dans notre pays » [1350], des « paniers de services de base accessibles à tous » [1351].

1671. L'une des propositions de ce rapport a fait particulièrement réagir. Jean-Louis Borloo a suggéré l'instauration d'une « Cour d'Équité Territoriale pour juger les responsables » [1352], parmi les décideurs publics, qui n'auront pas mis en œuvre les moyens nécessaires pour assurer le service public de base. Ainsi, « disposant des pouvoirs d'investigation les plus larges, [cette Cour] recueillera les dépositions sous serment. Elle pourra condamner tout gestionnaire public ayant failli à l'obligation de moyens qui s'impose à lui pour contribuer à l'équité territoriale des citoyens au regard du service public, ou

1343. Sur cette notion, voir les paragraphes 1016 à 1020 pages 323–325.
1344. Jean-Louis BORLOO, *op. cit.*
1345. Laurent MOULOUD, « Quartiers populaires. Le rapport Borloo met Macron face à ses responsabilités », *L'Humanité* 27 avr. 2018, [En ligne] (visité le 09/10/2021).
1346. Jean-Louis BORLOO, *op. cit.*, p. 10.
1347. *Ibid.*, p. 92.
1348. *Ibid.*, p. 111.
1349. *Ibid.*, p. 120.
1350. *Ibid.*, p. 110.
1351. *Ibid.*, p. 110.
1352. *Ibid.*, p. 112.

fait obstruction à sa mise en œuvre » [1353]. Le rapport précise que « Chaque responsable public (administrations d'État, collectivités et leurs groupements, opérateurs et établissements publics) devra donc prouver, chiffres à l'appui, qu'il a mis en œuvre les moyens susceptibles de contribuer à réduire les inégalités d'accès aux services publics, en réallouant ses crédits ou ses effectifs dans les territoires moins bien desservis, en opérant une forme de péréquation ou même en instaurant des mesures de discrimination positive temporaire, pour atteindre un standard minimum. Les efforts pourront être ajustés en fonction de l'évolution des facteurs, mais ils seront toujours traçables et la responsabilité de leur mise en œuvre clairement établie » [1354].

1672. Jean-Louis Borloo propose un renversement de modèle qui peut décontenancer le juriste. Ainsi, explique-t-il : « Il nous faut donc opérer un changement complet de paradigme. Pour progresser vers l'égalité réelle, il sera dorénavant demandé aux responsables une obligation de moyens, et non pas une simple obligation de résultats » [1355]. Pourtant, en droit, l'obligation de résultat est bien plus forte que l'obligation de moyens. Dans la première, le débiteur est sanctionné si le résultat attendu n'est pas délivré alors que dans le seconde, le débiteur doit se borner à déployer les meilleurs moyens pour parvenir au résultat, peu importe qu'il y parvienne ou non. Pour justifier son approche, l'ancien ministre l'illustre ainsi :

> « Prenons l'enjeu de l'augmentation de l'apprentissage dans les quartiers qui est, par essence, un objectif partagé entre de nombreux acteurs : éducation nationale, centres de formation, entreprises, service public de l'emploi, chambres consulaires, agglomérations, régions. Quel sens peut avoir un engagement global (passer de 5 % à 15 % par exemple) si chacun des responsables ne s'engage pas concrètement à y contribuer ? Et qui tenir pour responsable d'un échec ? L'expérience montre que l'obligation de résultats dilue les responsabilités, fait oublier les objectifs, rend difficile l'évaluation des politiques publiques, et désespère ceux qui attendent. La seule manière d'y parvenir c'est de faire converger les obligations de moyens. » [1356]

1673. Il ne faut pas comprendre la référence aux obligations de moyen et de résultat dans le sens juridique traditionnel. Les résultats évoqués font davantage penser à des

1353. *Ibid.*, p. 111.
1354. *Ibid.*, p. 111.
1355. *Ibid.*, p. 110.
1356. *Ibid.*, p. 110.

indicateurs lolfiques qu'à des objectifs sanctionnés. Les moyens que le rapport réclame sont des services et des équipements publics de base. D'ailleurs, si le législateur se décide à fixer, pour ce qui relève du service public décentralisé, ce que serait le socle idéal (et donc les dépenses imposées qui en découlent), alors l'obligation qui pèserait sur les décideurs publics locaux deviendrait, au sens juridique, une obligation de résultat. De ce point de vue, la proposition de Jean-Louis Borloo a du sens et elle donne matière à réflexion.

1674. Il convient d'écarter ici les propositions relevant davantage d'un service public socle déconcentré pour s'intéresser à ce qui concerne les dépenses de décentralisation. Le rapport donne des exemples utiles. Ainsi, « l'obligation de moyens pourra se décliner en matière d'équipements publics ou financés par le public, par exemple en matière de petite enfance, de santé (maison ou centre de santé), de culture (médiathèques), ou de sport (terrains de pratique) » [1357].

1675. Le rapport mentionne deux dispositifs, l'un modifié, l'autre institué par la loi NOTRé [1358], ayant vocation à définir et participer à améliorer ce que devraient être les services de base (services marchands ou non-marchands) sur un territoire. Le premier dispositif sont les maisons des services publics devenues les maisons de services au public puis, en 2019, les maisons France Services [1359]. Le second est le schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public (ou SDAASP) dont les modalités relatives à sa réalisation sont précisées par un décret de 2016 [1360].

1676. La collaboration entre l'État et les collectivités territoriales, pour la mise en place de ces maisons et la rédaction de ces SDAASP est louable. Cependant, la question d'un service public de base, dans ces documents, reste relativement théorique. Les schémas directeurs évoquent des mutualisations et des optimisations mais ils sont loin de pouvoir répondre aux attentes. Dans un premier bilan de ces dispositifs, la Cour des comptes expliquait que « l'analyse d'ensemble des SDAASP, réalisée [...] montre qu'ils ont été de qualité inégale, et que leur impact risque d'être décevant à l'instar de nombreux dispositifs antérieurs » [1361].

1357. *Ibid.*, p. 111.
1358. L'article 100 de la loi NOTRé modifie l'article 27 de celle du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *Loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*, *op. cit.*
1359. Circulaire relative à la création de France Services, 1er juill. 2019, n° 6094-SG.
1360. Décret pris pour l'application de l'article 26 de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, 4 avr. 2016, n° 2016-402.
1361. *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, Cour des comptes, 2019, [En ligne], p. 84.

1677. Comme cela a déjà été évoqué, le service public socle décentralisé doit faire l'objet d'un débat et d'une définition par le Parlement. Celui-ci indiquera, comme suggéré par le rapport Borloo, le minimum attendu sur les territoires en termes de services et d'équipements publics. Les dépenses qui en découleront s'imposeront aux collectivités territoriales.

ii. Des dépenses qui s'imposent aux collectivités

1678. Les dépenses découlant de la mise en œuvre du service public socle décentralisées emportent assez naturellement l'obligation pour les collectivités de les engager, sans quoi elles mettent en jeu leur responsabilité.

1679. Il a été ici rappelé que les dépenses obligatoires sont souvent très floues. Néanmoins, le législateur, avec le concours du pouvoir réglementaire, savent parfois se montrer très précis. Par exemple, les aides sociales (RSA, PCH, APA) sont des dépenses imposées particulièrement précises. Les textes définissent les personnes éligibles, le montant des prestations en fonction de critères établis. Pour tout ce qui concerne les dépenses imposées relevant du service public socle dans sa dimension prestation financière, il sera donc possible de s'inspirer de la même méthode que celles employées pour définir les aides sociales. Concernant la définition des prestations de service public, elles demanderont parfois des études approfondies et des débats au Parlement. Pour ce qui concerne le service public socle portant sur des équipements, le législateur pourrait également s'inspirer du rapport Borloo sur ce point. Par exemple, il faudra indiquer le nombre et la nature des équipements sportifs minimum par circonscription territoriale ou bien en fonction du nombre d'habitants.

1680. Que se passerait-t-il si la collectivité entendait refuser d'engager une dépense relevant de la mise en place ou du fonctionnement du service public socle ? Dans cette hypothèse, des recours sont offerts à ceux à qui la décision de refus fait grief. Ce cas de figure est celui déjà prévu dans le cadre de la procédure des dépenses obligatoires par détermination de la loi de l'article L1615-12 du CGCT. Néanmoins, il a été relevé qu'il y avait aujourd'hui peu de contentieux dont la sanction se fonde sur cet article. La raison donnée tient à ce que le juge considère qu'il ne lui appartient pas de définir le seuil minimal d'une dépense dite obligatoire.

1681. Dorénavant, le problème d'appréciation ne se posera plus aux juridictions puisque le législateur aura précisément défini les obligations qui pèsent sur les collectivités en la matière.

1682. Dans certaines situations, comme c'est d'ailleurs le cas aujourd'hui, l'inscription ou le mandatement d'office par le préfet d'une dépense imposée ne posera pas de grandes difficultés. Pour reprendre l'exemple du droit à la formation des élus, les règles sont suffisamment précises pour que le préfet puisse calculer la somme à faire inscrire au budget de la commune récalcitrante. Si l'organisme de formation, après avoir reçu l'élu, n'était pas réglé par la commune, le préfet aura simplement à faire mandater la dépense par le comptable public (la dette est ici exigible).

1683. D'autres situations pourraient appeler des réponses plus complexes. Par exemple, le rapport Borloo [1362] considère qu'un service public minimum suppose l'obligation d'installer des équipements publics sur les territoires. La loi pourrait imposer, dans le cadre du service public socle du sport, que les communes sur le territoire desquelles résident plus de vingt jeunes de moins vingt-cinq ans, et sous réserve qu'elles ont le foncier disponible, l'installation d'au moins un terrain multisport. Un maire pourrait considérer qu'un tel équipement puisse provoquer des nuisances sonores et refuser alors de s'engager dans le projet. Dans ce cas, comment le contraindre à agir conformément à la loi ? Il n'est pas possible de simplement faire inscrire la somme correspondant au coût d'un tel équipement dans le budget de la commune. Le maire pourrait toujours décider de ne pas engager la dépense (qui nécessitera probablement de lancer un appel d'offres, passer des conventions, etc.).

1684. Dans de tels cas, il est possible de s'inspirer du dispositif de l'article 55 de la loi SRU [1363], qui va jusqu'à prévoir que le préfet, après avoir constaté la carence du maire, bénéficie d'un pouvoir de substitution d'action, lui permettant de faire réaliser les logements sociaux manquants sur le territoire de la commune concernée. Il faut d'ailleurs noter qu'un tel pouvoir de substitution existe dans d'autres domaines et depuis longtemps. Ainsi, les articles L2122-34 et L2215-1-1°du CGCT sont directement issus des article 85 et 99 de la loi du 5 avril 1884 [1364]. La procédure de substitution s'applique lorsque le maire est défaillant dans les missions qu'il est supposé remplir en tant qu'agent de l'État (L2122-34) ou dans celles qui s'imposent à lui en tant que chef de l'exécutif (dans le cas où il doit prendre les mesures utiles au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques, en vertu de l'article L2215-1-1°).

1685. Ce pouvoir de substitution a pu être défini par Benoît Plessix comme « une prérogative de puissance publique, un procédé de coercition interne à la puissance publique

1362. Jean-Louis BORLOO, *op. cit.*
1363. *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, *op. cit.*
1364. *Loi sur l'organisation municipale*, *op. cit.*

et de lutte contre sa propre inaction, ayant pour effet, en dehors de toute circonstance exceptionnelle, de perturber la répartition des compétences, en permettant à une autorité administrative d'agir au lieu et place d'une autre autorité, quelle qu'elle soit, déconcentrée ou décentralisée, dont le refus d'exercer la compétence liée qui lui est légalement dévolue est de nature à porter atteinte à la continuité de l'État et des services publics » [1365].

1686. Il serait admissible qu'un tel pouvoir de substitution puisse être élevé en principe général pour autoriser le préfet à se substituer aux chefs d'exécutif dans tous les cas où ceux-ci s'obstinent à ne pas remplir leur obligation de résultat en matière de service public socle décentralisé.

1687. Ce pouvoir de substitution n'est pas exclusif de sanctions financières qui se traduiraient par des retenues sur le volume de l'enveloppe à la libre disposition des collectivités territoriales. Il n'est pas ici proposé une juridiction spéciale comme le préconisait le rapport Borloo [1366]. Toutefois, des refus injustifiés et répétés dans la mise en place du service public socle décentralisé pourrait donner lieu à des sanctions pénales comme des peines d'inéligibilité.

§ 2. Le remboursement des dépenses imposées

1688. Il a été convenu en première partie que la question du calcul des dotations devait s'examiner ici. L'enjeu est de confronter la situation actuelle avec celle qui pourrait résulter d'une nouvelle autonomie financière des collectivités territoriales. Aujourd'hui, les dotations destinées à couvrir les dépenses imposées aux collectivités territoriales sont insuffisantes en raison d'indicateurs et de calculs contestables (A). Il faudra proposer un remboursement fondé sur un calcul précis des dépenses imposées aux collectivités territoriales (B).

A. De dotations aujourd'hui insuffisantes en raison d'indicateurs et de calculs contestables

1689. Pour assumer les dépenses qui leur sont imposées par l'État, les collectivités attendent d'être bénéficiaires de transferts financiers à la hauteur des charges supportées.

1365. Benoît PLESSIX, « Une prérogative de puissance publique méconnue : le pouvoir de substitution d'action », *RD publ* 2003, n° 119, p. 579.
1366. Voir les développements sur le rapport Borloo aux paragraphes 1670 à 1677 pages 532–535.

Il a toutefois été vu qu'elles devaient également mobiliser leurs ressources propres dans la mesure où les dotations octroyées s'avèrent insuffisantes. Il a également été souligné que de manière étonnante, certaines ressources propres avaient été prévues, dès l'origine, pour financer des dépenses imposées. Il a été relevé la singularité d'une telle approche. En effet, la révision constitutionnelle de 2003 a fait des ressources propres le cœur de l'autonomie financière des collectivités supposée être un pilier de la protection de leur libre administration. Or, les dépenses imposées que ces ressources propres financent constituent précisément des limites à la libre administration.

1690. Concernant spécifiquement ces ressources propres destinées à financer des dépenses imposées, il faut relever deux problèmes. Le premier est qu'il n'y a pas de correspondance entre le produit perçu par la collectivité et le montant de la dépense qu'il est supposé couvrir. Le second est qu'il n'y a pas non plus de lien naturel entre la ressources prévue et la dépense effectuée.

1691. Par exemple, il a été relevé que les produits des DMTO et de la TICPE (qui sont donc des ressources propres) devaient notamment servir à financer les charges que le département supporte en matière de RSA (dépenses imposées). Il n'y a pourtant aucune relation entre les transactions immobilières sur lesquelles sont assis une partie des DMTO ou les dépenses de carburant qui constituent l'assiette de la TICPE d'un côté, et le nombre de personnes bénéficiaires du RSA de l'autre. Ainsi, la population éligible à ces minima sociaux peut augmenter (entraînant des dépenses supplémentaires) quand le nombre de transactions immobilières ou les dépenses de carburants diminuent (entraînant une baisse des recettes). Dans ces hypothèses, les départements se voient contraints de trouver d'autres ressources pour remplir leurs missions. Il faut relever que le cas inverse est improbable mais juridiquement possible. Ainsi des ressources propres prévues pour financer des dépenses spécifiques pourraient être plus importantes que les charges assumées.

1692. En s'intéressant uniquement aux comptes des départements des années 2019 et 2020 et en regardant l'évolution des recettes de TICPE et celle des dépenses de RSA (allocation), il est possible de mesurer ce qui vient d'être dit. Par exemple, le départements des Hautes-Alpes a vu ses dépenses de RSA augmenter d'une année sur l'autre de 12,81 % quand ses recettes de TICPE diminuaient de 7,06 % [1367]. Le même constat peut être établi

1367. Les dépenses de RSA sont, pour ce département, de 16 737 162,75 euros en 2019 et 18 881 225,71 euros en 2020. Ses recettes de TICPE sont de 7 387 118,12 euros en 2019 et 6 865 613,54 euros en 2020, données traité par *Profil Dataviz* de l'Institut Léon Duguit de Bordeaux à partir des comptes des départements mis en ligne sur https://www.data.gouv.fr/fr/

pour la quasi totalité d'entre eux.

1693. Lorsque la situation devient intenable, et qu'il n'est pas tout simplement proposé la recentralisation de certaines compétences (comme celle du RSA [1368]), l'État consent à ce que les collectivités puissent percevoir des ressources propres nouvelles ou supplémentaires (par exemple en fixant un plafond plus élevé d'un taux d'une ressources fiscale, comme cela a été le cas pour les DMTO). Il peut aussi décider d'octroyer des dotations plus importantes. Néanmoins, la dynamique intrinsèque des unes et des autres, ne sera toujours pas automatiquement liée à celle des dépenses imposées.

1694. Concernant les transferts de l'État et plus particulièrement les dotations, ils constituent en principe des ressources naturellement destinées à permettre aux collectivités d'assumer les responsabilités confiées par le pouvoir central. Néanmoins, la notion de ressources libres d'emploi associée à la plupart de ces dotations prête ici aussi à confusion. Il serait plus exact de parler à leur sujet de ressources non juridiquement affectées. En effet, au sens matériel, les collectivités emploient ces dotations pour financer les dépenses qui s'imposent à elles. Par conséquent, il n'y a plus réellement de liberté dans l'emploi de ces ressources.

1695. Il n'est pas question ici de dresser un inventaire exhaustif des dotations de l'État et du mécanisme précis qui détermine, pour chacune d'elles, le montant que recevront les collectivités territoriales. Néanmoins, il faut montrer, avec plusieurs exemples, que les dépenses imposées sont aujourd'hui mal évaluées et donc incorrectement financées. La raison tient à des indicateurs nombreux et complexes (1) qui fondent des calculs approximatifs (2).

1. Des indicateurs nombreux et complexes

1696. Pour estimer les dotations auxquelles ont droit les collectivités, l'État recourt à des indicateurs complexes supposés estimer la richesse et les charges de chacune d'elles (a). Le droit à dotation des collectivités territoriales est lié à des questions d'éligibilité et de répartition (b).

1368. Se reporter aux développements des paragraphes 1662 à 1668 pages 530–531.

a. Des indicateurs complexes supposés estimer la richesse et les charges de chaque collectivité territoriale

1697. Deux types d'indicateurs sont pris en considération par l'État pour déterminer le droit à dotation de chaque collectivité territoriale. Il y a d'une part les indicateurs de richesse (i) et d'autre part ceux qui permettent d'estimer leurs charges (ii).

i. Des indicateurs de richesse

1698. Il existe plusieurs indicateurs supposés estimer la richesse d'une collectivité territoriale. Les principaux sont le potentiel fiscal, le potentiel financier, le potentiel fiscal agrégé, le potentiel financier agrégé, le cœfficient d'intégration fiscale ou encore l'effort fiscal. Il est depuis longtemps question d'une refonte complète de ces indicateurs. Cette réforme est notamment réclamée par le Comité des finances locales et les élus qui les considèrent comme « à bout de souffle » [1369]. L'article 250 de la loi de finances pour 2020 [1370] a prévu la remise par le Gouvernement au Parlement d'un « rapport portant sur les conséquences de la réforme de la fiscalité locale opérée par la présente loi sur la détermination du montant et la répartition des transferts financiers de l'État ainsi que sur les fonds de péréquation ». Ce rapport présente notamment « une perspective d'évolution globale des indicateurs financiers ». Ces indicateurs sont, pour le moment, retouchés à la marge.

1699. Le potentiel fiscal est l'indicateur de richesse le plus ancien, il a été régulièrement remanié et sert aujourd'hui de base au potentiel financier. Il a longtemps été utilisé pour la répartition des dotations. Aujourd'hui, il intègre à la fois des ressources potentielles et des recettes réellement perçues. Les ressources potentielles ont pour effet de neutraliser les choix (résiduels [1371]) des collectivités en matière fiscale (des choix qui viendraient faire évoluer les recettes fiscales à la hausse comme à la baisse, par exemple le vote des taux, les pratiques en matière d'abattements ou d'exonérations). Chaque catégorie de collectivités a nécessairement un potentiel fiscal différent dans la mesure où toutes ne perçoivent pas les mêmes types de ressources.

1369. Par exemple : « Pour Michaël Quernez, maire de Quimperlé, pas de doute. Le système des dotations de l'État "est à bout de souffle". Sa commune fait partie des grands perdants de l'année, puisque sa DGF baisse de 6,6 % par rapport à 2018, tandis que celle perçue par la communauté d'agglomération Quimperlé Communauté diminue de 3,2 %. En cause, la baisse de la population et un mécanisme d'écrêtement au calcul complexe », Martin VAUGOUDE, « Relations avec l'État. Les collectivités veulent sortir du maquis des contrats », *Le Télégramme* 11 avr. 2019, [En ligne] (visité le 19/08/2020)

1370. *Loi de finances pour 2020*, *op. cit.*

1371. Voir les paragraphes 913 à 929 pages 295–299.

1700. Pour mesurer la complexité du calcul de cet indicateur, il suffit de se référer par exemple à celui des communes. Ainsi, l'article L2334-4 du CGCT dans sa version en vigueur au 1er janvier 2022 indique, au titre des ressources potentielles, qu'il faut établir : le produit déterminé par l'application aux bases communales d'imposition de taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale et de taxe foncière sur les propriétés non bâties du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes, le produit déterminé par l'application aux bases communales d'imposition de taxe foncière sur les propriétés bâties de la somme des taux de taxe foncière sur les propriétés bâties communal et départemental appliqués sur le territoire de la commune en 2020 multipliée par [un] cœfficient correcteur [...], le produit déterminé par l'application aux bases communales d'imposition de taxe foncière sur les propriétés bâties de la différence entre le taux moyen national communal d'imposition de cette taxe et la somme des taux de taxe foncière sur les propriétés bâties communal et départemental appliqués sur le territoire de la commune en 2020, le produit déterminé par l'application aux bases communales d'imposition de cotisation foncière des entreprises du taux moyen national d'imposition de cette taxe.

1701. Il faut ajouter à la somme ainsi obtenue, un panier de nombreuses ressources réellement perçues par ces collectivités. En fonction des communes, ces ressources sont la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TAFNB), la redevance des mines, les prélèvements sur le produit brut des jeux des casinos, la surtaxe sur les eaux minérales, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), le reversement ou le prélèvement au titre du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR), la compensation liée à la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle (part CPS), les attributions de compensation (AC), les attributions de compensation pour nuisances environnementales (ACNE).

1702. Enfin, dans la mesure où cet indicateur a vocation à comparer les collectivités du point de vue de leur richesse relative, il importe de rapporter la somme totale (ressources potentielles et ressources réelles) au nombre d'habitants. Ce nombre d'habitants doit être augmenté d'un habitant par résidence secondaire et par place de caravane conventionnée située sur les aires d'accueil des gens du voyage. Cette population, dite « population DGF », doit par ailleurs être lissée suite à la variation de population constatée au dernier recensement.

1703. Le potentiel fiscal en tant que tel n'est plus utilisé comme critère déterminant le droit à dotation des collectivités, mais il sert de base au calcul du potentiel financier. Ce dernier étant un autre indicateur quant à lui employé dans le mécanisme de nombreux concours de l'État. Cet indicateur élargit le panier de ressources à celles, extrafiscales, réellement perçues et qui sont considérées comme stables. Pour rester sur l'exemple communal, ce potentiel financier correspond donc au potentiel fiscal augmenté de la dotation forfaitaire de la DGF perçue par la commune l'année précédente (hors compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle) et diminuée, le cas échéant, des prélèvements fiscaux liés au calcul de cette dotation forfaitaire.

1704. Afin de mesurer la richesse du bloc communal, il a été imaginé un potentiel fiscal et financier agrégé. Il consolide les données de l'EPCI de ses communes membres.

1705. Le cœfficient d'intégration fiscale, ou CIF, mesure la part de fiscalité perçue et conservée, après déduction des reversements aux communes, par un EPCI. La part en question est ensuite rapportée au total de la fiscalité intercommunale et communale. L'intérêt affiché de cet indicateur est de déterminer, de façon sous-jacente, si les EPCI exercent en leur lieu et place les compétences des communes. Moins les EPCI ont de compétences déléguées par leurs communes, plus la fiscalité perçue par l'EPCI est redistribuée à celles-ci. Dans ce cas de figure, le CIF sera faible. Puisque l'État entend renforcer le fait intercommunal, plus le CIF est élevé, meilleur sera le bonus ajouté à dotation d'intercommunalité (ces règles évoluent néanmoins).

1706. L'effort fiscal entend mesurer l'exercice du pouvoir fiscal (très limité par les textes [1372]) d'une collectivité sur les contribuables de son territoire. Plus sa pression fiscale est élevée, moins la collectivité a de marges de manœuvre pour augmenter le rendement de la fiscalité sur laquelle elle peut intervenir. Ainsi, un effort fiscal conséquent pourra donner lieu à une majoration des dotations.

1372. Voir les paragraphes 913 à 929 pages 295–299.

ii. Des indicateurs de charges

1707. Dans la mesure où le législateur n'a pas défini avec précision ce que sont les dépenses imposées, il doit recourir à des estimations en se référant, pour l'essentiel, à des indicateurs plus ou moins pertinents afin de déterminer les dotations à attribuer aux collectivités territoriales. Ces indicateurs sont de nature variée. Ils peuvent par exemple être démographiques (population, nombre d'enfants, etc.), sociaux (nombre de logements sociaux, quartiers prioritaires de la politique de la ville, etc.), physiques ou géographiques (superficie, classement en zone de montagne, longueur de voirie, etc.) ou bien encore administratifs (qualité de chef-lieu de canton ou d'arrondissement, classement en zone de revitalisation rurale, etc.).

1708. Ces indicateurs supposés rendre compte des charges des collectivités peuvent être communs à toutes les dotations ou à un grand nombre d'entre elles (c'est par exemple le cas de la population). D'autres sont propres à une dotation (le classement en zone de revitalisation rurale ou la superficie pour la dotation de solidarité rurale, ou le nombre de logements sociaux pour la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale).

1709. Certains indicateurs sont plus précis que d'autres, c'est le cas par exemple du « reste à charge au titre des dépenses d'AIS ». Il va rentrer dans le calcul des compensations aux départements. Toutefois, il constitue seulement une variable de pondération parmi d'autres. Autrement dit, il n'est pas envisagé comme devant refléter le montant exact que l'État devrait rembourser aux collectivités concernées.

b. Un droit à dotation lié à des questions d'éligibilité et de répartition

1710. Ces indicateurs de ressources et de charges vont déterminer si la collectivité territoriale est éligible à telle ou telle dotation (i). Cette dotation peut être majorée et plafonnée (ii).

i. L'éligibilité à la dotation

1711. Les indicateurs qui constituent des critères d'éligibilité à une subvention sont nombreux et doivent souvent être combinés. Parmi eux, le nombre d'habitants (pour la plupart des dotations), le potentiel fiscal (également transversal à de nombreuses dotations), la qualité de territoire terrestre recouvert à plus de 75 % d'un site Natura 2000 (pour la dotation biodiversité), le potentiel financier moyen par habitant (notamment pour la dotation

particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux ou DPEL), le rapport entre la part des logements sociaux de la commune dans son parc total de logements et la part des logements sociaux dans le parc total de logements des communes de 10 000 habitants et plus (pour la DSU), le rapport entre la proportion par logement de personnes couvertes par des prestations logement dans la commune et la proportion de personnes couvertes par ces mêmes prestations dans les communes de 10 000 habitants et plus (DSU), le rapport entre le revenu moyen des habitants des communes de 10 000 habitants et plus et le revenu moyen des habitants de la commune (également employé pour la DSU), la proportion de bénéficiaires du revenu de solidarité active (pour le FSDRIF), la proportion des bénéficiaires des aides au logement (également pour le FSDRIF), les revenus et taux d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties (pour le FNPDMTO), etc.

ii. Une dotation pouvant être majorée et plafonnée

1712. Lorsque la collectivité est éligible, le montant de dotation auquel elle a droit va faire l'objet de calculs complexes. À la fois le montant de base est déterminé après des opérations relativement complexes, mais il pourra par ailleurs faire l'objet de majoration ou de plafonnement tout aussi déroutants, même pour des spécialistes.

1713. Par exemple, pour le calcul de la DSR, il faut mesurer l'écart entre le potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 10 000 habitants et le potentiel financier par habitant de la commune. L'effort fiscal est pris en compte dans la limite de 1,2. Un cœfficient multiplicateur égal à 1,3 est appliqué pour les communes situées en zones de revitalisation rurale telles que définies à l'article 1465 A du code général des impôts.

1714. La dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (DPEL) porte sur des enjeux financiers relativement faibles, mais est toutefois représentative de la complexité des mécanismes des autres dotations. Ainsi, elle est répartie en deux, la deuxième part, aussi nommée « majoration », vient donc s'ajouter à la première pour les communes qui y sont éligibles. Deux catégories de communes sont éligibles à cette deuxième part (il existe également des critères d'éligibilité pour la première part). La première catégorie concerne celles « dont la population telle qu'elle résulte du dernier recensement est inférieure à 200 habitants. Ces communes bénéficiant de la première part de la dotation, il en résulte que leur potentiel financier par habitant est nécessairement inférieur à 1,25 fois le potentiel financier moyen par habitant des communes de métropole de moins de 1000 habitants. Ces communes bénéficient d'une attribution de la seconde part égale au

montant attribué au titre de la première part ». La seconde catégorie vise les « communes éligibles à la première part dont la population telle qu'elle résulte du dernier recensement est comprise entre 200 habitants et 500 habitants. Ces communes bénéficiant de la première part de la dotation, il en résulte que leur potentiel financier par habitant est nécessairement inférieur à 1,25 fois le potentiel financier moyen par habitant des communes de métropole de moins de 1000 habitants. Ces communes bénéficient d'une attribution de la seconde part égale à 50 % du montant de la première part ».

1715. Pour prendre un seul exemple en matière de plafonnement, il est possible de se référer à l'article L5211-28 du CGCT qui dispose notamment qu'« un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne peut bénéficier d'une attribution par habitant supérieure à 110 % du montant perçu au titre de l'année précédente ».

2. Des calculs de droits à dotation approximatifs

1716. En plus de la complexité des indicateurs et du calcul du droit à dotation, il faut relever leur caractère approximatif. D'une part, l'État pratique une neutralisation à géométrie variable des ressources destinées au financement des dépenses imposées dans les indicateurs correspondants (a). D'autre part, les droits à dotation ne reflètent pas les dépenses imposées réellement supportées (b).

a. Des neutralisations à géométrie variable

1717. Le rapport mentionné plus haut, du Gouvernement au Parlement, *portant sur les conséquences de la réforme de la fiscalité locale opérée par la loi de finances pour 2020*, revient sur les principes supposés guider la détermination du potentiel financier. Ainsi, le Gouvernement explique « qu'un certain nombre de ressources locales sont aujourd'hui exclues du champ [du potentiel financier], bien qu'elles puissent représenter des recettes particulièrement significatives. Il s'agit [notamment des] ressources affectées, dont l'emploi n'est donc pas libre pour la collectivité. On peut mentionner à ce titre la taxe de séjour » [1373].

1718. Le parti pris de l'État est de considérer qu'une recette affectée ne doit pas rentrer dans la composition d'un indicateur important, le potentiel financier, utilisé dans la détermination du droit à dotations des collectivités territoriales. La raison invoquée est

1373. *Rapport portant sur les conséquences de la réforme de la fiscalité locale opérée par la présente loi sur la détermination du montant et la répartition des concours financiers de l'État ainsi que sur les fonds de péréquation*, Gouvernement, 2021, [En ligne], p. 5.

que ces recettes affectées ne sont pas libres d'emploi par les collectivités. Cette affirmation est néanmoins discutable. Des ressources affectées permettent des dépenses propres. Par ailleurs, des ressources non affectées peuvent être exclusivement dédiées au financement des dépenses imposées.

1719. Concernant les recettes affectées permettant les dépenses propres, il est possible de citer la taxe de séjour. Les collectivités qui la perçoivent bénéficient d'une certaine liberté dans les dépenses qu'elles engagent le produit de cette taxe. Il suffit en effet que les collectivités justifient que les dépenses effectuées ont vocation à promouvoir la fréquentation touristique de leurs territoires [1374], ce qui peut faire l'objet d'une interprétation très extensive, pour que ces dépenses soient conformes au cadre légal fixé. De ce point de vue, la taxe de séjour permet donc des dépenses qui ont été ici qualifiées de propres et qui relèvent alors de la libre administration des collectivités territoriales.

1720. Puisque l'État entend octroyer des dotations plus importantes aux collectivités qui ont un faible potentiel fiscal, il y a un réel enjeu dans le retraitement des recettes affectées. C'est là que l'absence de définition et d'estimation des dépenses imposées va montrer une fois de plus les faiblesses d'une telle construction théorique (aux effets, quant à eux, très pratiques). Pourquoi en effet, si les recettes affectées doivent être neutralisées lors du calcul du potentiel financier, l'État ne retraite-t-il pas une partie des DMTO ou de la TICPE de celui des départements par exemple ? Il sera répondu que ces DMTO sont considérés comme libres d'emploi car non affectés. Néanmoins, il a été rappelé qu'une partie de cette fiscalité a été spécifiquement prévue pour financer les dépenses particulières de RSA [1375]. D'ailleurs, il faut le rappeler, l'État ne l'a pas oublié. Dans le cadre de l'expérimentation de la recentralisation de cette politique, il a décidé de récupérer notamment une partie de ces DMTO et de la TICPE des départements qui s'impliqueraient dans cette expérimentation. Il est alors difficile de ne pas voir dans la part de ces ressources qui financent les dépenses de RSA une ressource matériellement affectée.

1721. Pour rester sur cet exemple, un département qui percevrait beaucoup de DMTO, mais qui ferait également face à un nombre important de personnes éligibles au RSA, aura un potentiel financier élevé. Les dotations dont il bénéficiera seront moins élevées pour cette raison, alors pourtant qu'une partie de ces DMTO est dédiée au financement des

1374. Par exemple pour les commune, l'article L2333-27 dispose notamment que « le produit de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire est affecté aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune »

1375. C'est par exemple le cas des DMTO et de la TICPE, voir les paragraphes 550 à 556 pages 180–182.

dépenses qui s'imposent à lui.

b. Des dotations ne correspondant pas aux dépenses imposées réellement supportées

1722. Puisque les dépenses imposées aux collectivités ne sont pas, à ce jour, définies avec précision, elles ne sont pas non plus spécifiquement distinguées comptablement de celles qui ne le sont pas. Aussi, l'État recourt à des indicateurs de charges pour tenter d'estimer les dépenses qui leur incombent. Néanmoins, il n'y a pas de correspondance formelle entre les dépenses estimées et celles réellement supportées par les entités infra-étatiques. Il y a nécessairement un décalage structurel. La situation décrite comme intenable par certaines collectivités, appuyées par de nombreux rapports atteste de ce décalage.

1723. Il faut relever que l'opération qui consiste à attribuer des dotations aux collectivités est une répartition. Il s'agit donc du partage d'une enveloppe financière dont le montant a été arrêté unilatéralement par l'État, peu importe les dépenses réellement engagées par chaque collectivité. Si un nouveau besoin de financement local voit le jour (et s'ajoute donc aux besoins préexistants), l'État ne va pas augmenter l'enveloppe globale des ressources redistribuées. Il va souvent recourir à un mécanisme de vases communicants, notamment pour respecter les engagements européens en matière de déficit public. Ce fonctionnement est parfaitement assumé par le pouvoir central. Dans le guide pratique de la DGF, l'État explique ainsi que les variations de la dotation forfaitaire s'expliquent, au-delà de l'évolution de la population, par « une minoration, dite "écrêtement", destinée à financer, par redéploiement, les besoins de financement interne au sein de la DGF. Au sein d'une DGF répartie en enveloppe fermée, c'est-à-dire dont le montant total est limité, la progression de certaines composantes (liée, par exemple, à la progression de la péréquation verticale) nécessite de minorer, à due concurrence d'autres composantes » [1376].

1724. Ce fut par exemple récemment le cas avec la dotation budgétaire d'abord désignée dite « Natura 2000 ». Instituée par l'article 256 de la loi de finances pour 2019 [1377], elle a pour objet d'apporter un soutien financier aux communes supportant les charges d'entretien induites par un classement « Natura 2000 ». Dès sa création, il est prévu que les sommes constituant cette dotation allaient être prélevées sur la dotation globale de fonctionnement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (dont la dynamique d'augmentation ne tient pas compte de celle des dépenses imposées). L'État

1376. *Guide pratique. La dotation globale de fonctionnement (DGF)*, *op. cit.*, p. 14.
1377. Loi de finances pour 2019, 28 déc. 2018, n° 2018-1317.

n'a pas trouvé d'autres solutions pour aider certaines communes, que de diminuer une partie des fonds consacrés à l'ensemble d'entre elles. L'article 252 de la loi de finances pour 2020 [1378] pérennise et élargit (aux communes comprises dans un cœur de parc national ou au sein d'un parc naturel marin) cette dotation qui devient la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité.

1725. Pour rester sur cet exemple, il faut remarquer qu'en 2019, le montant de cette dotation était de 5 millions d'euros. L'année suivante, la somme est portée à 10 millions. La loi de finances pour 2022 [1379] décide quant à elle de doubler encore ce montant pour le porter à 20 millions d'euros. Or, les besoins de financement pour assumer les charges de protection de la biodiversité n'ont pas doublé d'une année sur l'autre (et ils sont d'ailleurs probablement beaucoup plus importants que les sommes allouées). L'État ne sachant pas apprécier ces besoins (dans la mesure où, il faut insister, il n'a pas défini ce qu'étaient les dépenses imposées en la matière ni, *a fortiori*, mis en place leur comptabilisation), il décide, presque à l'aveugle, une somme et des critères de répartition dont devront se contenter les collectivités éligibles.

1726. Assurément, l'État n'a pas des moyens illimités et il pourrait être soutenu que les sommes qu'il décide d'allouer sont celles qui sont à sa disposition. Cependant, il faut donner deux réponses à cet argument. D'une part, le critère serait alors la faculté financière de l'État et toujours pas celui des dépenses imposées réellement engagées. Ce critère ne permettrait donc toujours pas de régler le problème de décalage structurel entre le montant des dépenses imposées et celui des recettes obtenues pour les financer.

1727. D'autre part, ce débat, qui revient à soutenir légitimement que l'État doit faire des économies, est ancien et est davantage politique que juridique. Pour certain, l'État peut plus, pour d'autre, l'État dépense déjà trop. Gaston Jèze disait : « C'est un cercle vicieux que de dire l'impôt a pour base et pour mesure la dépense ; la dépense a pour mesure la recette, c'est-à-dire l'impôt » [1380]. Il ne s'agit pas ici de se prononcer sur la question de savoir si ce sont les impôts qui doivent déterminer le volume des dépenses de l'État ou l'inverse. En revanche, il est beaucoup moins compliqué d'affirmer que l'État qui impose des dépenses aux collectivités doit assurer les recettes nécessaires à leur couverture. Se contenter de

1378. *Loi de finances pour 2020*, *op. cit.*
1379. *Loi de finances pour 2022*, *op. cit.*
1380. Gaston JÈZE, *Cours de finances publiques, professé à la faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930. Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 73.

relever que l'État n'a pas d'autres choix que de se borner à octroyer les fonds publics à sa disposition pour répondre aux enjeux est insuffisant. Comme cela a été développé, c'est bien l'État qui fixe les obligations nécessitant des financements aux collectivités. C'est l'État également qui décide du pouvoir que les collectivités ont sur leurs ressources. Sa responsabilité devrait donc, en matière de financement des dépenses imposées, relever de l'obligation de résultat et non de moyens. Si l'État n'a pas les ressources pour accompagner les collectivités à qui il confie des compétences, alors il doit nécessairement revoir son niveau d'exigence à la baisse et non pas les laisser assumer les conséquences de choix auxquels elles n'ont pas participé.

1728. Enfin, cette absence de concordance entre dotations octroyées et dépenses imposées trouve son expression la plus étonnante dans les effets de seuil. Il a été relevé que la population était un critère déterminant l'éligibilité à la dotation et la somme octroyée. La dotation biodiversité ci-dessus évoquée est réservée aux communes de moins de 10 000 habitants. Celle qui a 100, 50 ou même 1 habitant de plus n'est donc pas éligible. Est-ce à dire que la commune, dont le territoire est concerné par un classement Natura 2000, qui a 10 000 habitants, n'a pas les mêmes obligations de protection que la commune qui en a 9 999 ? Une des fractions de la dotation de solidarité rurale est également réservée aux communes de moins de 10 000 habitants. La commune qui compte depuis plusieurs années sur cette part de dotation pour assumer une partie de ces charges et qui, au dernier recensement, découvre qu'elle a franchi la barre des 10 000 habitants, n'en bénéficiera plus alors pourtant qu'elle n'aura pas d'autres ressources pour compenser des dépenses qui, elles, n'ont pas de raison de disparaître.

1729. L'État a bien mesuré l'aberration d'un tel mécanisme et a prévu des règles de garantie qui permettent de lisser financièrement les conséquences de la perte d'éligibilité à une dotation ou à une fraction de celle-ci. Toutefois, il s'agit de mécanismes transitoires de courte durée. C'est par exemple le cas pour les communes qui bénéficiaient de la fraction « centre-bourg » de la DSU, mais dont le nouveau recensement affiche un nombre d'habitants qui les exclut dorénavant de ce dispositif. L'article L2334-21 du CGCT, qu'elle perçoit alors, « à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elle a perçue l'année précédente ».

B. La proposition d'un calcul du remboursement des dépenses imposées

1730. Dans la proposition d'une autonomie financière fondée sur la nature des dépenses des collectivités territoriales, il faudra nécessairement abandonner le système actuel de calcul des dotations. Il convient dans un premier temps d'aborder l'approche théorique d'un calcul du remboursement des dépenses imposées (1) et d'en formuler la déclinaison pratique (2).

1. L'approche théorique du calcul

1731. Il convient de rappeler que dans le cadre de la proposition d'une autonomie financière fondée sur la nature des ressources des collectivités, le remboursement de leurs dépenses imposées est plafonné (a). Par ailleurs, le volume de l'enveloppe de remboursement pourra être diminué de certaines recettes d'exploitation (b).

a. Le remboursement plafonné des dépenses imposées

1732. Les dépenses imposées engagées devront être remboursées (i). Par ailleurs, une part des dépenses imposées pourra perdre cette qualité (et donc être considérée comme relevant des dépenses propres). Cette part est déterminée avec le mécanisme du coût médian constaté (ii).

i. Le remboursement des dépenses imposées

1733. Pour recevoir le financement correspondant, les collectivités doivent nécessairement engager et payer les dépenses imposées. En principe, le remboursement n'ira pas au-delà de ce qui a réellement été payé (sauf dans l'hypothèse d'une prime de bonne gestion destinée à motiver les collectivités à optimiser sur leurs coûts [1381]).

1734. Il est ici proposé que l'obligation de l'État en matière de remboursement des dépenses locales soit de même nature que celle qu'il fait peser sur les collectivités dans l'engagement desdites dépenses. Lorsque l'État détermine le service public socle décentralisé et les dépenses qui en découlent, il établit précisément les obligations de résultat que les collectivités doivent, par définition, nécessairement atteindre. Ce principe implique deux changements majeurs par rapport à la situation actuelle.

1381. Voir le paragraphe 1561 page 496.

1735. D'une part, il n'est plus question d'enveloppe soumise à répartition. L'État finance donc toutes dépenses qu'il impose. Pour le dire autrement et en s'inspirant (librement) de la devise forgée par Gaston Jèze, il y a des dépenses imposées aux collectivités territoriales, à l'État de les couvrir [1382].

1736. D'autre part, toutes les dépenses imposées étant éligibles au remboursement, il n'est donc plus question de chercher à mesurer la richesse des collectivités ou même procéder à l'estimation de leurs charges. Tous les indicateurs évoqués ci-dessus deviennent obsolètes. La question à laquelle il suffira de répondre pour déterminer si oui ou non telle dépense doit faire l'objet d'un remboursement est celle de savoir si elle correspond à une dépense définie par la loi comme imposée.

1737. Toutes les collectivités n'ayant pas le fonds de roulement nécessaire pour avancer l'intégralité des sommes destinées à supporter les dépenses imposées, il faudra prévoir des avances justifiées tout au long de l'année (le mécanisme d'avance existe déjà). Au moment où la collectivité s'apprête à arrêter ses comptes, elle constate soit un trop perçu, soit un solde à récupérer. Elle inscrira alors la somme en restes à réaliser, dans le premier cas en dépenses et dans le second en recettes.

1738. Il convient de remarquer que si les dépenses de fonctionnement doivent faire l'objet d'un remboursement intégral l'année de leur engagement, ce n'est pas le cas des dépenses d'investissement. En effet, ces investissements viennent augmenter durablement le patrimoine de la collectivité. Il n'est pas rare que pour les financer, la collectivité soit amenée à recourir à l'emprunt. Elle pourrait aussi décider de l'auto-financer. Dans tous les cas, ces décisions de financement relèvent de ses choix de gestion financière et ils ne peuvent pas s'imposer à l'État. La solution est de faire coïncider l'échelonnement de remboursement de la dépense imposée d'investissement sur la durée d'amortissement (variable en fonction des biens amortis). Aujourd'hui, cette durée est souvent préconisée par l'État aux collectivités, elle devra devenir obligatoire. Ainsi, un parc informatique dont l'État fixerait la durée d'amortissement à cinq ans sera remboursé l'année de son acquisition (et les quatre années suivantes) pour 1/5ème du montant remboursable défini.

1382. La formule qu'on lui attribue est : « Il y a des charges publiques. Il faut les couvrir », Louis TROTABAS, *Précis de science et législation financières*, 2ème éd, Dalloz, 1935, 486 p., p. 4

ii. Un remboursement plafonné avec le mécanisme du coût médian constaté

1739. Le mécanisme du coût médian constaté [1383] qui revient à établir une limite précise et objective à partir de laquelle les sommes engagées pour financer une dépense imposée ne relèvent plus de la contrainte mais du choix de la collectivité. Ce choix peut relever d'une gestion imparfaite, voire mauvaise, ou bien correspondre à des décisions parfaitement assumées.

1740. Pour reprendre un exemple déjà donné, certains départements pourraient mobiliser dix agents pour traiter mille dossiers de PCH par an quand d'autres parviendraient pourtant à remplir le même objectif avec deux fois moins de personnel. Cela signifie probablement des problèmes de management locaux que l'État n'a pas à assumer.

1741. Une commune pourrait avoir un coût d'équipement informatique de ses écoles très supérieur à la médiane sans nécessairement qu'il s'agisse de mauvaise gestion. Dans la définition qu'il doit faire des dépenses imposées, l'État dira par exemple que la dépense d'informatisation des écoles élémentaires suppose cinq ordinateurs pour 25 places. Une commune, qui respecterait ces prescriptions, pourrait toutefois faire le choix d'un équipement qualitativement très supérieur à celui choisi par la majorité des autres communes. Mais là encore, l'État n'a pas à assumer ces choix qui relèvent de la liberté politique locale, autrement dit de la libre administration des collectivités territoriales.

b. Une somme diminuée des recettes d'exploitation

1742. Certaines dépenses imposées donnent lieu à des recettes d'exploitation du service public concerné. Par exemple, l'État attend des collectivités qu'elles construisent et entretiennent les ports maritimes sur le territoire qui les concerne [1384]. Les collectivités perçoivent alors des recettes liées à ce service public (occupation domaniale, mise à disposition des pontons ou des quais, des complexes techniques, des moyens de levages, etc.). Il convient également de citer le cas du département qui peut être amené à émettre un titre de recettes correspondant au trop perçu par des allocataires du RSA. Il est logique que les recettes d'exploitation liées à un service public socle dont les dépenses imposées font l'objet d'une prise en charge par l'État viennent en diminution de l'enveloppe de remboursement.

1383. Se reporter aux développements consacrés à cette proposition de coût médian constaté aux paragraphes 1486 à 1598 pages 473–507.
1384. Articles L5314-1 à L5314-13 du code de commerce.

1743. Dans le cas de trop perçus, l'État devra s'assurer que les collectivités mettent tout en place pour tenter de recouvrer les sommes indûment versées. Dans le cadre d'un service public pouvant donner lieu à des recettes, l'État pourra imposer à la collectivité qu'elle en perçoive un minimum. S'il décidait toutefois de lui laisser le choix de prévoir ou non des recettes, le manque à gagner sera alors supporté par la collectivité et non par le contribuable national. La recette attendue sera alors déduite du montant de l'enveloppe de remboursement.

1744. Il est possible de poser l'équation suivante pour déterminer le montant de l'enveloppe de remboursement annuelle des dépenses imposées aux collectivités territoriales. Elle (E_r) correspond ($=$), pour une suite finie de dépenses imposées à la somme ($\sum_{i=1}^{n}$) de la taille de la population statistique de la dépense correspondante (N_i) multipliée par le plus petit montant entre le coût médian constaté et le coût réellement payé de la dépense par individu ($(C_i; D_i)$). Cette somme est divisée par la durée d'amortissement (A_i). Les dépenses de fonctionnement n'étant pas amortissables, pour elles, $A_i = 1$. Enfin, cette somme est diminuée des recettes d'exploitation associées à ces dépenses imposées ($-R_i$)

$$E_r = \sum_{i=1}^{n} \frac{N_i \times \min(C_i; D_i)}{A_i} - R_i$$

2. La déclinaison pratique de la proposition

1745. Il faut résumer à ce stade les développements précédents portant sur les éléments rentrant en considération dans le calcul des dépenses imposées, qui donneront donc lieu à remboursement. Ces dépenses servent à mettre en œuvre le service public socle décentralisé. Celui-ci porte soit sur une prestation soit sur un équipement public. Les prestations peuvent concerner un service aux usagers (ex : délivrance des permis de construire, distribution d'eau potable, gestion des déchets, etc.) ou correspondre à une aide financière (APA, PCH, etc). Chaque dépense (imposée ou non) est constituée de coûts (comptablement considérés comme des dépenses). Dans la mesure où le service public socle décentralisé a vocation, par définition, à être proposé sur l'ensemble du territoire, les collectivités relevant d'une même catégorie vont engager les mêmes types de dépenses imposées.

1746. Il existe un système d'information à disposition des comptables publics. Il faudra le faire évoluer à la marge pour permettre de centraliser l'intégralité des informations, comptables et extra comptables, relatives aux dépenses locales. Cette centralisation des données permettra de calculer, pour chaque dépense imposée, son coût médian constaté (en distinguant les dépenses d'investissement d'un côté et celles de fonctionnement de l'autre). Dans la mesure où chaque collectivité dispose à tout moment des données de toutes les autres, elle a la possibilité d'y recourir pour établir son propre budget.

1747. Le coût médian constaté étant recalculé automatiquement, chaque fois que le montant d'une dépense imposée achevée vient s'ajouter à celui de tous les autres, il évolue pour chacune d'elles (en principe à la marge), très régulièrement. Il faudra décider d'une date de référence à laquelle se reporter pour connaître le coût médian constaté légal qui s'applique à chaque dépense. Le périmètre du coût retenu peut varier. Plus il est petit, plus les contraintes sur les collectivités sont fortes.

1748. Ce coût médian constaté permet d'établir le plafond remboursable des dépenses imposées. L'enveloppe globale de remboursement sera diminuée des recettes d'exploitation associées à des dépenses imposées.

1749. Il est proposé, au travers d'un exemple simplifié, de montrer le calcul de l'enveloppe de remboursement (a). Cet exemple montrera une comptabilité plus riche en informations (b).

a. Un exemple de calcul de l'enveloppe de remboursement des dépenses imposées

1750. Une commune dispose de deux écoles élémentaires, l'école Gaston Jèze et l'école Georges Vedel. Elle engage au cours de l'année, pour chacune d'elles, la dépense désignée *dépense d'informatisation des écoles élémentaires*. Elle se déclinera en une dépense imposée et une dépense propre. L'État considère que le service public socle décentralisé suppose que chaque école élémentaire de France dispose d'ordinateurs, équipés des logiciels adaptés. Le ratio fixé est celui d'un ordinateur par tranche de quinze places pour chacune des classes des écoles élémentaires. Cette dépense est donc constituée de coûts relevant de l'investissement (l'acquisition des ordinateurs d'une part et des logiciels d'autre part) et de coûts relevant du fonctionnement (les dépenses du personnel mobilisé pour installer et configurer les ordinateurs). Il y a donc quatre dépenses à calculer : les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement pour chacune des deux écoles.

1751. L'école Jèze compte 30 places et l'école Vedel 45, la première va donc être dotée de deux ordinateurs et la seconde de trois. Il faut faire observer que si la commune décidait d'aller au-delà, les autres ordinateurs seraient directement comptabilisés comme une *dépense propre d'informatisation des écoles élémentaires*. Les écoles ont été équipées la même année mais pas le même mois. Entre temps, les prix ont évolué. Aussi, les ordinateurs de l'école Jèze, achetés en début d'année ont coûté 2 000 euros pièce tandis que pour ceux de l'école Vedel, la mairie a payé 1 600 euros chacun. Le prix du pack logiciel pour chaque ordinateur est le même, 500 euros. L'installation a été réalisée en interne par un agent qui effectuait cette tâche, à l'école Jèze, pour la première fois. Lorsqu'il a procédé à l'installation des ordinateurs à l'école Vedel, il était plus expérimenté et a mis moins de temps pour installer chaque ordinateur.

1752. La mairie a donc déboursé 2 500 euros de logiciels (1 000 pour l'école Jèze, 1 500 pour l'école Vedel) et 8 500 de matériel informatique (4 000 pour l'école Jèze, 4 800 pour l'école Vedel). La population statistique choisie par l'État pour obtenir le coût relatif est le nombre de places par école. Ainsi, le coût global d'investissement par place est de 167 euros pour l'école Jèze et 140 euros pour l'école Vedel. Le coût global de fonctionnement par place est de 13 euros pour l'école Jèze et de 10 euros pour l'école Vedel.

1753. Pour le calcul du coût médian constaté, l'État considère d'une part que la dépense imposée ne présente pas de spécificité et donc le périmètre de comparabilité est celui de toutes les écoles élémentaires. Le périmètre des dépenses retenues quant à lui concerne les 25 % les plus basses, en investissement et en fonctionnement (1er quartile). Ainsi, le coût médian constaté par l'État pour ces dépenses d'informatisation des écoles élémentaires est de 150 euros par place en investissement et de 12 euros par place en fonctionnement.

1754. Le plafond remboursable correspond au plus petit montant entre celui qui a été réellement engagé et celui qui correspond au nombre de place multiplié par le coût moyen constaté. Le plafond de remboursement des dépenses d'investissement est donc pour l'école Jèze de 4 500 euros et pour l'école Vedel de 6 300 euros. En fonctionnement le plafond de remboursement des dépenses est de 360 euros pour l'école Jèze de 450 euros pour l'école Vedel.

1755. Les dépenses d'investissement s'amortissent ici sur cinq ans, c'est la date retenue pour échelonner le remboursement de l'État. En fonctionnement, il n'y a pas d'amortissement (ce qui, mathématiquement et pour ne pas compliquer à l'excès la formule, revient à considérer que pour elles, $A_i = 1$), les dépenses seront remboursées la même année.

Dépense d'informatisation des écoles élémentaires

		École Gaston Jèze (Dépense 1)	École Georges Vedel (Dépense 2)
INVESTISSEMENT			
Acquisition des ordinateurs		4 000	4800
Logiciels		1 000	1500
Coûts d'investissement supporté		**5 000**	**6 300**
Population statistique (nombre de places)	Ni	30	45
Coût payé pour un individu de la population (pour une place)	Di	167	140
Coût médian constaté par l'État	Ci	150	150
Plafond remboursable de la dépense		**4 500**	**6 300**
Amortissement en années	Ai	5	5
Remboursement de l'année		**900**	**1260**

		École Gaston Jèze (Dépense 3)	École Georges Vedel (Dépense 4)
FONCTIONNEMENT			
Dépense de personnel		400	450
Coûts de fonctionnement supporté		**400**	**450**
Population statistique (nombre de places)	Ni	30	45
Coût payé pour un individu de la population (pour une place)	Di	13	10
Coût médian constaté par l'État	Ci	12	12
Plafond remboursable de la dépense		**360**	**450**
Pas d'amortissement	Ai	1	1
Remboursement de l'année		**360**	**450**

1756. Pour calculer l'enveloppe de remboursement des dépenses imposées, il faut donc appliquer la formule à toutes les dépenses concernées et déduire de cette somme le montant des recettes d'exploitation liées à des dépenses imposées.

1757. Certaines dépenses imposées commencent à être engagées l'année *n* et sont achevées plusieurs années après. C'est par exemple le cas de la construction d'un établissement scolaire. Les premiers coûts de la dépense (études, conception, etc.) vont être mandatés parfois deux ou trois avant avant les coûts de construction. La collectivité ne pourra pas nécessairement attendre l'achèvement de la dépense (qui correspond ici au paiement du dernier coût correspondant à la dépense de construction de l'établissement). Il faudra alors que l'État procède à des avances, fondées sur les prévisions budgétaires de la collectivité (qui s'appuiera sur le coût médian constaté de la construction de l'établissement

qu'elle envisage de construire). À l'achèvement de la dépense, des régularisations auront lieu, elles tiendront compte des calculs ci-dessus exposés.

b. Une comptabilité plus riche en informations

1758. Les documents comptables, notamment basés sur la nomenclature par nature et celle par fonction apportent des informations précieuses. Pour autant, il faudra de les rendre plus précises. Cette évolution permettra des contrôles plus pertinents. Il convient de présenter la comptabilisation des dépenses dans le cadre comptable actuel (i) et la comptabilisation des dépenses imposées dans le cadre comptable préconisé (ii).

i. La comptabilisation des dépenses dans le cadre comptable actuel

1759. Aujourd'hui, il n'est pas possible, avec la nomenclature par nature, de connaître la décomposition des coûts. Les deux représentations ci-dessous sont des extraits d'annexes du compte administratif, obéissant au référentiel budgétaire et comptable M57. Il convient de constater que le coût d'acquisition du matériel informatique scolaire est globalisé. Il n'est pas possible par exemple de savoir quelle part de ce coût est rattachée à quelle école. Cette observation vaut pour tous les coûts, qu'ils relèvent de l'investissement (premier extrait) ou du fonctionnement (second extrait).

Ville de Préolard - Budget principal - CA - année N

III- ADOPTION DU CA	III
SECTION D'INVESTISSEMENT - DEPENSES - DETAIL PAR ARTICLE	A1

Chap. / art		Crédits ouverts (BP+DM+RAR N-1)	Réalisations Mandats émis	Restes à réaliser au 31/12	Crédits sans emploi
TOTAL		...	...	...	...
...	...	...	...	...	...
20	Immobilisations incorporelles	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...
2051	Concessions, logiciels	22 680	20 000	2 680	0
...	...	...	...	...	...
21	Immobilisations corporelles	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...
21831	Matériel informatique scolaire	51 000	41 000	10 000	0
...	...	...	...	...	...

Ville de Préolard - Budget principal - CA - année N

III- ADOPTION DU CA	III
SECTION DE FONCTIONNEMENT - DEPENSES - DETAIL PAR ARTICLE	B1

Chap. / art		Crédits ouverts (BP+DM+RAR N-1)	Réalisations Mandats émis	Restes à réaliser au 31/12	Crédits sans emploi
TOTAL		...	...	...	...
...	...	...	...	...	...
012	Charges de personnel et frais assimilés	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...
64111	Rémunération principale titulaires	322 000	300 000	22 000	0
...	...	...	...	...	...

1760. L'extrait ci-dessous est une vue de la présentation par fonction des dépenses. Il faut remarquer que les équipements publics ne sont pas individualisés.

Ville de Préolard - Budget principal - CA - année N

IV-ANNEXES	IV
A- PRES. CROISEE - SEC D'INVESTISSEMENT - PRES. DETAILLEE	A1.902

Fonction 2 - Enseignement, formation professionnelle et apprentissage

Article / compte Nature	Libellé	...	21 Enseignement du premier degré			
			...	...	**212 Écoles élémentaires**	...
Dépenses					**37 000**	
205	Logiciels				2 500	
21831	Matériel info. Scolaire				9 800	
...	...		...	...	...	...

ii. La comptabilisation des dépenses imposées dans le nouveau cadre comptable

1761. Dans l'évolution envisagée, les coûts conservent leur rattachement à un compte par nature et un compte par fonction. Cependant, ils sont dorénavant associés à une dépense imposée ou propre. Cette dépense est elle-même associée à un service public (équivalente à une sous-fonction ou au-delà dans la nomenclature fonctionnelle), lui même subdivisé s'il se déploie sur plusieurs sites. Il faut remarquer que les dépenses imposées comptabilisées tiennent compte de l'écrêtement, appliqué à l'ensemble des coûts qui la composent. Ainsi, pour l'école Jèze, le coût global d'investissement de la dépense d'investissement d'informatisation est de 11,11 % supérieur au coût médian constaté. Il faudra donc que les coûts qui composent cette dépense tiennent compte de cet écart. La part du coût qui n'est pas considéré comme imposé sera comptabilisé au titre des dépenses propres.

Ville de Préolard - Budget principal - CA - année N

IV-ANNEXES	IV
A- PRES. CROISEE - SEC D'INVESTISSEMENT - PRES. DETAILLEE	A1.902

Fonction 2 - Enseignement, formation professionnelle et apprentissage

Article / compte Nature	Libellé	...	21 Enseignement du premier degré		...
		...	212 Écoles élémentaires		...
Dépenses				37 000	
		...	211-1 École Jèze	211-2 École Vedel	...
...			...	...	...
D1628 Dépense imposée d'informatisation des écoles élémentaires			4 500	6 300	...
2051	Concessions, logiciels		900	1 500	
21831	Matériel info. Scolaire		3 600	4 800	
...	...	...	...	...	...

1762. Dans la proposition ici formulée, il s'agit d'enrichir la présentation par nature avec des informations de la nomenclature fonctionnelle.

Ville de Préolard - Budget principal - CA - année N

III- ADOPTION DU CA	III
SECTION D'INVESTISSEMENT - DEPENSES - DETAIL PAR ARTICLE	A1

Chap. / art		Crédits ouverts (BP+DM+RAR N-1)	Réalisations Mandats émis	Restes à réaliser au 31/12	Crédits sans emploi
TOTAL		...	...	...	...
...	...	...	...	...	...
20	Immobilisations incorporelles	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...
2051	Concessions, logiciels	22 680	20 000	2 680	0
2051-211-1-628	DI 628 École Jèze	900	900	0	0
2051-211-2-628	DI 628 École Vedel	1 500	1 500	0	0
...	...	...	...	...	...
21	Immobilisations corporelles	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...
21831	Matériel informatique scolaire	51 000	41 000	10 000	0
21831-211-1-DI628	DI 628 École Jèze	3 600	3 600	0	0
21831-211-2-DI628	DI 628 École Vedel	4 800	4 800	0	0
...	...	...	...	...	...

1763. Afin de rendre compte de la gestion de la collectivité, il est proposé une nouvelle annexe. Celle-ci récapitule pour chaque dépense engagée et mandatée un certain nombre d'informations qui la concerne. Ainsi, ce document ferait apparaître : la date de début et de fin de l'opération donnant lieu à la dépense, sa prévision budgétaire, le coût réellement payé, la nature de la population statistique retenue, le nombre d'individus de la population statistique (au stade de la prévision et au stade de l'exécution de la dépense),

le coût unitaire (*idem*), le périmètre de comparabilité, le coût médian constaté, le plafond remboursable, les éventuelles recettes d'exploitation, le droit au remboursement, la durée d'amortissement lorsqu'il s'agit d'une dépense d'investissement, le remboursement de l'année, le reste à rembourser (pour les dépenses d'investissement dont le remboursement est échelonné), et l'écart en pourcentage entre le coût global payé et le coût médian constaté.

Ville de Préolard - Budget principal - CA - année N

Annexe récapitulative des dépenses engagées achevées					
DÉPENSES IMPOSÉES					
Numéro comptable	DI628I-211-1	DI628I-211-2	DF628I-211-1	DF628I-211-2	...
Libellé	Informatisation des écoles élémentaire - Investissement - École Jèze	Informatisation des écoles élémentaire - Investissement - École Vedel	Informatisation des écoles élémentaire - Investissement - École Jèze	Informatisation des écoles élémentaire - Investissement - École Vedel	...
Date début	06 / 02 / 20	06 / 02 / 20	06 / 02 / 20	06 / 02 / 20	...
Date fin	27 / 08 / 20	27 / 08 / 20	27 / 08 / 20	27 / 08 / 20	...
Prévision budgétaire	5 500	6 100	320	530	...
Coût global payé	**5 000**	**6 300**	**400**	**450**	...
Population statistique retenue	Nombre de places	Nombre de places	Nombre de places	Nombre de places	...
Nombre d'individus de la pop statistique prévu	**30**	**45**	**30**	**45**	...
Nombre d'individus de la pop réel	30	45	30	45	...
Coût unitaire prévu	183	136	11	12	...
Coût unitaire payé	167	140	13	10	...
Périmètre de comparabilité	Toutes écoles élémentaires	Toutes écoles élémentaires	Toutes écoles élémentaires	Toutes écoles élémentaires	...
Coût médian constaté	150	150	12	12	...
Plafond remboursable	4 500	6 300	360	450	...
Recette d'exploitation	0	0	0	0	...
Droit au remboursement	**4 500**	**6 300**	**360**	**450**	...
Amortissement	5	5	1	1	...
Remboursement année 2020	**900**	**1260**	**360**	**450**	...
Reste à rembourser	3600	5040	0	0	...
Écart entre CGP et CMC en %	**11,11 %**	**-6,67 %**	**11,11 %**	**-16,67 %**	...
DÉPENSES PROPRES					
...	...	...	...	...	...

Section II Une protection matérielle correspondant à un volume garanti de ressources librement disponibles

1764. Avec l'enveloppe de remboursement des dépenses imposées, les collectivités territoriales n'ont plus à puiser dans les ressources supposées leur permettre d'engager leurs dépenses propres, pour financer des dépenses imposées par l'État. Il reste maintenant d'une part à définir le calcul du volume de ces ressources librement disponibles (§1) et d'autre part à s'intéresser à leur nature (§2).

§ 1. Le calcul de l'enveloppe financière à la libre disposition des collectivités territoriales

1765. Il importe de rappeler que l'enjeu est de déterminer le mode de calcul du volume de ressources laissées à la libre disposition des collectivités territoriales. La solution proposée consister à appliquer un taux d'autonomie financière à un montant de dépenses imposées (A). L'enveloppe ainsi calculée exprime l'étendue matérielle de la libre administration des collectivités territoriales (B).

A. Un taux appliqué au montant des dépenses imposées

1766. La proposition qui consiste à garantir aux collectivités un volume de ressources à leur disposition n'est autre que la traduction, dans son volet matériel, de l'alinéa premier de l'article 72-2 de la Constitution qui affirme que « les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi ».

1767. La réforme de 2003, bien qu'elle consacre formellement ce principe de libre disposition, ne l'a ni défini, ni *a fortiori* protégé. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel ne lui accorde aucune valeur. L'enjeu est donc de lui donner une consistance. Il fallait au préalable s'assurer que les dépenses que les collectivités engagent à la demande de l'État soient prises en charge par ce dernier. Il convient maintenant définir le mécanisme qui permette de calculer le montant qui doit refléter le financement de la liberté d'agir des collectivités territoriales.

1768. Pour connaître le volume de ressources qui doit être laissé à la libre disposition des collectivités territoriales, il est donc proposé de multiplier le montant des dépenses imposées (1) par un nouveau taux d'autonomie financière (2).

1. Un montant de dépenses imposées

1769. Le choix de prendre pour base de calcul le montant des dépenses imposées s'inspire de la réflexion de Georges Vedel (a). Ce volume a par ailleurs l'intérêt de refléter les besoins propres de chaque collectivité territoriale (b).

a. Un choix inspiré par Georges Vedel

1770. Georges Vedel s'intéressait à un seuil au-delà duquel « l'excès de dépenses obligatoires peut asphyxier financièrement la collectivité et lui enlever les moyens de s'administrer et de pourvoir aux services publics qu'elle juge pourtant nécessaires ».

1771. Il convient de rappeler qu'il a été fait le choix de recourir à la notion de dépenses imposées plutôt qu'à celle de dépenses obligatoires. Par ailleurs, il a été dit qu'il était possible de considérer que la notion de « services publics [que la collectivité] juge nécessaires », opposés, dans la formule du doyen Vedel, aux dépenses obligatoires, pouvait constituer des « dépenses propres » permettant de mettre en œuvre un service public facultatif.

1772. Le choix de se référer aux dépenses imposées, et donc au volume qu'elles représentent, pour déterminer celui qui doit être laissé à la libre disposition des collectivités territoriales est directement inspiré de la proposition de l'ancien membre du Conseil constitutionnel. Elle a le mérite de proposer, à l'échelle de chaque collectivité, une référence objective et précise de ses besoins de base, selon la nature des compétences qu'elle exerce.

b. Un montant reflétant les besoins de chaque collectivité

1773. La mise en œuvre du service public socle décentralisé donne lieu à des dépenses imposées. Toutes les collectivités auront à assumer ces dépenses liées aux compétences qui leur sont confiées. Plusieurs facteurs vont déterminer le volume financier global des dépenses imposées de chaque collectivité. Ce sera notamment la taille de leur population ou encore la superficie et les caractéristiques du territoire qu'elles administrent.

1774. Une petite commune de 50 habitants n'aura pas les mêmes besoins que celle qui en a 100 000. Si le nombre d'habitants va logiquement avoir une influence sur les dépenses

imposées, il ne sera pas systématiquement le critère déterminant. Ainsi, une commune dont une partie du territoire est en zone Natura 2000 mais qui compte moins d'habitants qu'une commune qui n'a pas à protéger de tels espaces, pourra engager des dépenses imposées supplémentaires. Un département qui compte un nombre d'habitants plus important qu'un autre mais avec moins de personnes éligibles aux minima sociaux aura peut-être (il faudra tenir compte des autres facteurs) un volume financier de dépenses imposées moindre.

1775. Il a été proposé plus tôt la formule mathématique qui permettait de calculer le montant de l'enveloppe de remboursement des dépenses imposées. Il suffit de neutraliser les recettes d'exploitation (qui viennent en diminution du remboursement) pour obtenir le montant qui servira de base à l'application du taux.

2. Un nouveau taux d'autonomie financière

1776. Il importe de rappeler pourquoi le mécanisme actuel est incapable de protéger la libre administration des collectivités territoriales (a) pour mesurer l'intérêt de la proposition d'un taux-seuil (b).

a. Un mécanisme aujourd'hui incapable de protéger la libre administration

1777. Le mécanisme du ratio d'autonomie financière et celui du taux qui lui correspond présentent deux problèmes majeurs qu'il convient de rappeler.

1778. D'une part, il convient de relever qu'il n'y a pas un mais trois taux d'autonomie financière. Le premier propre à chaque collectivité, le second propre à sa catégorie. Dans les deux cas, ce taux est davantage une donnée qu'un principe. Le taux qui fait figure de principe, le troisième, est celui qui correspond au seuil organique. C'est la violation de ce seuil qui est supposée entraîner une sanction du juge.

1779. Il importe de rappeler que le législateur organique avait décidé que seul le respect du seuil par catégorie et non par collectivité était exigé. Le taux de chacune d'elles n'a, selon les textes, aucune importance. Ainsi, le taux d'autonomie financière de la collectivité peut être très inférieur au seuil organique de sa catégorie sans que, là encore du point de vue des textes, cela ne porte atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales.

1780. Il a été remarqué que le Conseil constitutionnel qui a pourtant avait validé ce mécanisme lors de son contrôle de la loi organique de 2004, a émis une réserve. Il a en

effet ouvert la voie à un contrôle du taux d'autonomie financière propre à la collectivité [1385]. Néanmoins, la Haute juridiction n'effectue pourtant pas ce contrôle. *A fortiori*, elle n'a pas indiqué à partir de quel écart, séparant le taux individuel de la collectivité et le seuil organique de sa catégorie (ou le cas échéant de la moyenne du taux de l'année donnée), le législateur se verrait sanctionner.

1781. D'autre part, le ratio actuel correspond au rapport entre les ressources propres et les ressources totales des collectivités territoriales et son résultat est comparé à un seuil supposé être la limite en dessous de laquelle la libre administration, dans sa dimension matérielle, est entravée. Or, les ressources propres ne peuvent pas mesurer l'étendue de la libre administration des collectivités territoriales puisqu'elles servent aussi à financer des dépenses qui viennent limiter ladite liberté. Le mécanisme qui est ici proposé entend résoudre ces problèmes.

b. La proposition d'un taux-seuil par catégorie de collectivités

1782. Un taux est le rapport exprimé en pourcentage entre deux valeurs de même nature. Le rapport en question correspond au montant des dépenses propres sur celui des dépenses imposées. Si le volume des dépenses propres est de 20 tandis que celui des dépenses imposées est de 100, alors le taux est 20 % (et le ratio de 0,2).

1783. Comme cela a été présenté en introduction de cette étude, l'équation est relativement simple, elle correspond à $\frac{a}{b} = c$. Ici, a est le montant des dépenses propres, b celui des dépenses imposées et c, le taux obtenu en divisant le premier sur le second.

1784. Pour faire du taux d'autonomie financière un principe et non plus une simple donnée comparée à un seuil, il faut que ce nouveau taux soit également le seuil en dessous duquel il y a entrave à la libre administration. Par ailleurs, comme la libre administration est une liberté individuelle, il faut que ce taux-seuil déterminé pour chaque catégorie de collectivités s'applique à chacune de celles qui la composent.

1785. Pour parvenir à résoudre cette équation, il faut donc la formuler différemment. Si $\frac{a}{b} = c$ alors c x $b = a$. Ainsi, ce n'est plus le taux qui sert de repère à la violation ou non de l'autonomie financière, puisque celui-ci est fixe, mais le volume des ressources financières laissées aux collectivités pour engager leurs dépenses propres. Par exemple, si le taux d'autonomie financière de la catégorie des régions décidé par l'État est de 20 % et

1385. Voir les paragraphes 1062 à 1068 pages 338–339.

que l'une d'entre elles a des dépenses imposées à hauteur de 1 000, l'État devra lui garantir un volume de ressources librement disponibles de 200. Si une autre région a des dépenses imposées à hauteur de 1300, alors le volume garanti sera de 260.

B. Une enveloppe exprimant l'étendue matérielle de la libre administration des collectivités territoriales

1786. Le nouveau taux d'autonomie financière va déterminer l'étendue de la libre administration des collectivités territoriales. En effet, il permettra de calculer un volume de ressources matériellement dédié aux dépenses propres (1). Nécessairement, la fixation de ce taux d'autonomie financière emporte des considérations pratiques et politiques (2).

1. Des ressources matériellement dédiée aux dépenses propres

1787. Il importe rappeler que les dépenses propres, financées par le volume de ressources librement disponibles permettent d'aller au-delà du service public socle décentralisé (a). Néanmoins, les ressources librement disponibles ne sont juridiquement pas affectées aux dépenses propres (b).

a. Des dépenses qui vont au-delà du service public socle décentralisé

1788. Avec l'enveloppe de ressources à leur disposition, les collectivités territoriales vont pouvoir engager des dépenses qui vont au-delà de ce qui leur est imposé par l'État. Ces dépenses propres permettent de compléter le service public socle décentralisé en tenant compte des besoins locaux. C'est cette liberté d'agir qui se trouve au cœur de la libre administration des collectivités territoriales. Il convient de souligner que ces dépenses sont l'équivalent de ce que sont aujourd'hui les dépenses dites facultatives, que les élus locaux mettent souvent en avant pour marquer les efforts particuliers que fait la collectivité dans tel ou tel domaine.

1789. Ces dépenses propres peuvent être le strict prolongement de dépenses imposées. Si par exemple l'État considère qu'il faut, dans les écoles élémentaires, un minimum d'un ordinateur pour 15 places mais que la mairie estime qu'il est préférable d'augmenter cette proportion, elle engagera donc des dépenses propres à la hauteur du besoin supplémentaire. Les coûts liés à cette décision politique locale seront comptabilisés en dépenses propres.

1790. Il a également été donné l'exemple du fonds d'aide aux jeunes. L'État pourrait considérer qu'il faut que chaque département, au titre du service public socle, abonde ce fonds à hauteur d'un euro par habitant. Un département qui veut donner la priorité aux jeunes de son territoire, qu'il estime par exemple en plus grande difficulté, pourrait compléter ce fond en ajoutant un euro supplémentaire par habitant. Ce montant supplémentaire sera également comptabilisé en tant que dépense propre.

1791. Les dépenses propres peuvent également permettre la mise en œuvre de services publics propres à la collectivité, ils peuvent être administratifs (SPA) ou industriels et commerciaux (SPIC). Il s'agit par exemple de la création et de la gestion d'une crèche, d'un musée, d'équipements sportifs, d'un abattoir, d'une bibliothèque, etc. Il faut rappeler que ces dépenses propres sont juridiquement encadrées : elles ne doivent pas être interdites, ce qui signifie notamment qu'elles doivent s'inscrire dans le cadre des compétences attribuées.

b. Des ressources non juridiquement affectées

1792. Le principe général de non affectation ne permet pas de réserver juridiquement des ressources particulières à des dépenses particulières. Il existe certes des dérogations à ce principe, mais les règles de bonne gestion s'opposent à ce que les exceptions deviennent la norme. Trois cas de figures permettent d'illustrer le besoin de maintenir la règle de non affectation.

1793. Premièrement, chaque fois que les dépenses imposées supportées par les collectivités territoriales sont supérieures au plafond de leur remboursement (c'est-à-dire supérieur au coût médian constaté), la part écrêtée est assimilée à une dépense propre. Cette part s'explique par un choix de la collectivité qui tient soit à une gestion insuffisamment optimale soit à une volonté assumée. Dans les deux cas, ces choix relèvent de la libre administration des collectivités et il est alors logique qu'elles les financent sur l'enveloppe à leur libre disposition.

1794. Deuxièmement, si une collectivité venait à ne pas régler ses dettes exigibles, la procédure de l'article L1612-5 du CGCT doit s'appliquer. Si le préfet recourt à la procédure de mandatement d'office, le volume des ressources librement disponibles doit pouvoir être mobilisable.

1795. Troisièmement, la collectivité qui refuserait d'engager des dépenses pourtant imposées pourra se voir sanctionner. Son comportement doit avoir des conséquences sur

la liberté qui lui est permise par son enveloppe de ressources à sa libre disposition. Cela n'aurait pas de sens que l'État prenne en charge la sanction financière qu'il lui inflige.

2. Les considérations pratiques et politiques de la fixation du nouveau taux d'autonomie financière

1796. La question du taux d'autonomie financière des collectivités territoriales devra faire l'objet d'importants débats. Des considérations pratiques (a) et politiques auront une influence sur sa détermination (b).

a. Les considérations pratiques

1797. La recherche du taux pour chaque catégorie de collectivités territoriales devra tenir compte de la capacité du législateur à préciser le service public socle que chacune doit mettre en œuvre. Il y aura des situations où des dépenses considérées comme essentielles par l'État ne pourront pas être suffisamment précisées pour donner lieu à un mécanisme de remboursement. Ces cas doivent être prévus et auront une influence sur la fixation du taux d'autonomie financière de chaque catégorie de collectivités.

1798. Par exemple, l'aide à la vie culturelle et associative trouvera difficilement sa place en tant que service public socle. Non pas que cette politique ne soit pas importante, mais il est très peu probable de parvenir à une définition précise ce que serait un service public socle de la culture et de la vie associative. Comment le législateur pourrait-il établir ce qui doit être le minimum en la matière sachant que le développement de la culture et de la vie associative est intimement lié à chaque territoire ?

1799. En tout état de cause, d'un point de vue technique, le choix du taux pour chaque catégorie de collectivités prendra du temps. Il sera dans un premier temps nécessaire d'établir pour chaque catégorie de collectivités les composantes du service public socle, définir les dépenses imposées et les comptabiliser. Cette période transitoire permettra de faire un inventaire des dépenses imposées supportées par les collectivités. À l'issue de cette période, il sera alors possible d'éclairer les débats préalable à la fixation de ce taux.

b. Les considérations politiques

1800. Le taux d'autonomie financière des collectivités territoriales est éminemment politique. Le doyen Vedel, dans son commentaire de 1991 [1386], se garde bien de suggérer le seuil en dessous duquel la part des dépenses propres est insuffisante au point de dénaturer le principe de libre administration. Il n'est pas question non plus ici de se livrer à un tel exercice. En revanche, il faut évoquer les éléments politiques qui rentreront en considération lorsqu'il s'agira de définir le taux d'autonomie financière pour chaque catégorie de collectivités.

1801. Un taux d'autonomie financière élevé pourra être la conséquence de deux types de décisions. Pour les cerner, il faut partir de l'hypothèse selon laquelle l'ensemble des ressources publiques, celles de l'État combinées à celles des collectivités territoriales, représentent 100 unités. Sur ce volume de ressources, il faut supposer que 30 unités sont confiées aux collectivités territoriales. Si le taux d'autonomie financière est de 20 %, alors les collectivités ont à leur libre disposition 6 unités, les 24 autres servant à financer des dépenses imposées. Dans cet exemple, le degré de décentralisation est donc de 30 %, la décentralisation administrative est de 24 % tandis que la décentralisation politique n'est que de 6 %.

1802. À enveloppe de ressources publiques globales constantes, si l'État souhaitait renforcer la décentralisation politique, il faudra faire augmenter ces 6 unités. Pour cela, deux solutions se présentent à lui. La première est de faire varier la proportion entre l'enveloppe de remboursement des dépenses imposées (24 unités) et celles des ressources à la libre disposition des collectivités territoriales (6 unités). Cette première décision reviendrait immanquablement à imposer moins de dépenses décentralisées aux collectivités territoriales. Autrement dit, il s'agira de réduire les exigences étatiques en matière de service public socle, ce qui pourra conduire à faire reculer l'égal accès des citoyens aux services publics de base.

1803. Si en revanche, l'État décidait de ne pas remettre en cause le service public socle décentralisé (donc dans l'illustration, les 24 unités sont maintenues), il faudra alors qu'il accorde aux collectivités des ressources dont il dispose lui-même aujourd'hui. Cette décision reviendrait à ce que l'État renonce à certaines de ses propres dépenses.

1386. Georges VEDEL, « II. Le "droit au logement" et le principe de libre administration des collectivités locales », *op. cit.*

1804. À l'inverse, la variation du taux d'autonomie financière à la baisse peut signifier une augmentation des dépenses imposées au détriment des dépenses propres. Il peut également s'agir pour l'État de réduire les ressources à la libre disposition des collectivités pour participer à la diminution du déficit public, ce qui est aujourd'hui l'argument au service de la baisse des dotations.

1805. D'un point de vue politique, le choix du taux d'autonomie financière pour chaque catégorie de collectivités devra faire l'objet d'un large débat national, l'ensemble des acteurs publics mais également les citoyens, au travers des conventions territoriales, devront être amenés à s'exprimer sur la décentralisation qu'ils souhaitent pour le pays.

§ 2. Les ressources laissées à la libre disposition des collectivités territoriales

1806. Dans la proposition d'une autonomie financière des collectivités territoriales fondée sur la nature de leurs dépenses, celle de leurs ressources importe peu. Pour autant, il faut veiller à ce que le mécanisme de financement de cette autonomie soit réaliste. Il convient d'envisager le constitution du volume des ressources librement disponibles (A) et d'évoquer les hypothèses de variations de ce volume (B).

A. La constitution du volume des ressources librement disponibles

1807. La liberté d'agir des collectivités territoriales et donc le volume de leurs ressources librement disponibles seront en premier lieu assurés par une dotation de l'État (1). Celle-ci sera notamment financée par la recentralisation des impôts locaux (2).

1. Un volume de ressources librement disponible en premier lieu assuré par une dotation

1808. Dans la proposition formulée, le volume de ressources librement disponible garanti aux collectivités territoriales est précisément déterminé (a). Assez logiquement, la dotation destinée à couvrir le financement de ce volume de ressources doit être inscrite dans la loi de finances (b).

a. Un volume de ressources précisément déterminé

1809. Le taux d'autonomie financière décidé pour chaque catégorie de collectivités est fixe et bénéficie à chacune d'elles. Par ailleurs, ce taux s'applique au montant des dépenses imposées calculé avec précision, notamment grâce à une évolution de la comptabilité. Cela signifie que la somme de ressources librement disponibles dont doivent bénéficier les entités infra-étatiques est également établie avec exactitude.

1810. L'État n'a pas d'autres choix que d'assurer, à chacune des collectivités, le financement du volume de ressources librement disponible, déterminé par la multiplication du montant de ses dépenses imposées et du taux d'autonomie financière de sa catégorie. Ce montant garanti ne doit pas, par définition, être inférieur à la somme calculée mais il n'a pas non plus à être supérieur (à l'exception du cas des primes attribuées aux collectivités dont les dépenses imposées sont inférieures au coût médian constaté [1387]).

1811. Compte tenu de l'exigence de cette précision, il n'est pas possible de s'en remettre à des mécanismes fiscaux ou de péréquation horizontale (eux-même tributaires de recettes fiscales aléatoires), tels qu'ils s'appliquent aujourd'hui. Comment parvenir en effet à déterminer le produit exact pour chacune des collectivités d'une imposition quelconque ? La solution est donc que l'enveloppe des ressources librement disponibles soit constituée d'une dotation, qui s'ajoute à celle correspondant au remboursement des dépenses imposées.

b. Une dotation inscrite dans la loi de finances

1812. Chaque année, l'État connaît le montant des dépenses imposées supportées par les collectivités territoriales grâce à leur comptabilité, qu'il centralise. Lorsque le Gouvernement adresse au Parlement son projet de loi de finances, il doit nécessairement indiquer le volume global des transferts prévus en faveur des collectivités territoriales.

1813. Ces transferts, que constituent l'enveloppe de remboursement des dépenses imposées et celle des ressources librement disponibles, ont vocation à remplacer l'ensemble des transferts actuels, nombreux et mal évalués. Lors des discussions parlementaires, le législateur devra mesurer le coût des dépenses qu'il impose aux collectivités. Les débats qui auront lieu à l'occasion des lois de finances seront également l'occasion pour le Gouvernement et le Parlement, de faire évoluer, en tenant compte des réalités locales, les

1387. Voir le paragraphe 1561 page 496.

coûts constituant les dépenses imposées et également les périmètres de comparabilité du coût moyen constaté.

1814. La loi de finances pour l'année *n* ne peut porter que sur une estimation des dépenses des collectivités puisque celles-ci ne les auront pas encore engagées. En revanche, la budgétisation devra permettre de verser les avances nécessaires aux entités infra-étatiques. La loi de finances de l'année *n+1* aura vocation à ajuster ces montants.

2. La recentralisation des impôts locaux

1815. Pour financer les dotations dues aux collectivités au titre de l'enveloppe de remboursement des dépenses imposées et de celle garantissant leur libre administration, l'État devra immanquablement recentraliser les impôts locaux. Il a été souligné que le pouvoir fiscal des élus locaux n'est pas garanti par la Constitution. D'ailleurs, celle-ci s'oppose à son démembrement. Le pouvoir fiscal revient, selon article 34 du texte constitutionnel, au législateur. Il faut également rappeler que les marges de manœuvre fiscales sur les impôts sont de moins en moins importantes et la tendance n'est pas à leur réhabilitation.

1816. Cependant, cette dévitalisation du pouvoir fiscal local est dénoncée par ceux qui considèrent qu'une bonne décentralisation passe par la réaffirmation d'un lien fiscal entre le contribuable local et sa collectivité [1388]. Des auteurs vont jusqu'à affirmer qu'il faut revenir « au contribuable "qui en veut pour son argent" » [1389].

1817. Aussi, la proposition ici soutenue d'une recentralisation des impôts locaux et de certaines taxes doit être justifiée, au-delà de son intégration logique dans une proposition globale de redéfinition de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Il sera soutenu qu'une telle recentralisation est davantage conforme à l'esprit républicain d'un État unitaire (b). Avant cela, il importe de revenir sur la distinction entre impôts locaux, taxes et redevances locales (a)

a. La distinction entre impôts locaux et taxes et redevances locales

1818. La qualification donnée par la loi à ces vecteurs de recettes n'est pas d'une grande aide pour déterminer ce que sont des impôts, taxes et redevances. Par exemple, de nombreux prélèvement qualifiés de taxes sont en réalité des impôts. Il ne s'agit pas ici

1388. Voir les paragraphes 422 à 432 pages 137–140.
1389. Marc WOLF et Olivier WOLF, *op. cit.*

de rentrer dans le riche débat doctrinal portant sur ces notions, ravivé à chaque évolution jurisprudentielle. L'enjeu est de revenir sur les éléments distinctifs utiles pour la suite des développements.

1819. On doit au doyen Vedel (et non à Gaston Jèze, comme cela a été précisé plus tôt [1390]) la définition classique de l'impôt : « L'impôt est une prestation pécuniaire requise des particuliers par voie d'autorité, à titre définitif, et sans contrepartie, en vue de la couverture des charges publiques ».

1820. Dans son rapport de 2002, portant sur les redevances pour services rendus et celles concernant l'occupation du domaine public [1391], le Conseil d'État, soucieux de « s'accorder, au préalable, sur des questions de définition et de terminologie » proposait la distinction suivante entre taxe et redevance :

> « La qualification de *taxe* est fréquemment employée pour désigner des recettes fiscales perçues à l'occasion de l'utilisation ou de la mise à disposition d'un service public, même si ce terme est aussi couramment utilisé pour dénouer des impôts, comme la taxe sur la valeur ajoutée, qui ne remplissent pas cette condition ; il s'agit en tout cas d'impositions, au sens où l'entend l'article 34 de la Constitution, mais suivant la conception qui sous-entend cette distinction, et contrairement à l'impôt qui frappe la généralité des contribuables, la taxe suppose en principe un certain lien entre le contribuable et le service, sans pour autant que son montant soit en rapport avec le service rendu [1392].
>
> Les termes de redevance pour service rendu ou de rémunération pour service rendu peuvent être considérés comme recouvrant la même notion, le second relevant plutôt de la terminologie qui prévaut en droit budgétaire 6 : l'un comme l'autre correspondent au montant, fixé unilatéralement par l'administration, que doivent acquitter les usagers de certains services publics ; présente le caractère d'une redevance pour service rendu, selon la définition qu'en a donnée en 1958 la décision *Syndicat national des transporteurs aériens* [1393], « *toute redevance demandée à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public*

1390. Olivier NÉGRIN, *op. cit.*
1391. *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, CE, 2002, [En ligne].
1392. *Ibid.*, p. 10.
1393. CE, *Syndicat national des transporteurs aériens*, 21 nov. 1958, 30693 et 33939, Rec., p 572. Cet arrêt a déjà confirmé depuis : CE, *Syndicat National de Défense de l'Exercice Libéral de la Médecine à l'Hôpital*, 16 juill. 2007, 293229, Lebon, p 349

déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public, et qui trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage. »

1821. Les termes de *redevance pour service rendu* ou rémunération pour service rendu peuvent être considérés comme recouvrant la même notion, le second relevant plutôt de la terminologie qui prévaut en droit budgétaire. L'un comme l'autre correspond au montant fixé unilatéralement par l'administration, que doivent s'acquitter les usagers de certains services public. Ainsi, est une redevance pour service rendu, selon la définition qu'en a donné en 1958 l'arrêt du Conseil d'État *Syndicat national des transporteurs aériens* [1394], « *toute redevance demandée à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé où les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public, et qui trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage* » [1395].

1822. À ce stade, un critère permet de distinguer d'un côté les impôts et de l'autre les taxes et redevance, il s'agit de la notion de contrepartie à la somme acquittée par le redevable. Ainsi, celui qui paie une taxe ou une redevance doit avoir un lien avec le service public. Dans le cas des redevances, le lien est formellement établi entre celui qui s'en acquitte, l'usager, et le service public objet du paiement. Dans le cas de la taxe, il est question d'un certain lien entre le service public et le redevable, désigné contribuable par le Conseil d'État dans son rapport. Il sera préféré ici le terme d'usager potentiel utilisé par une partie de la doctrine. Dans les deux cas, il y a une contrepartie, effective ou potentielle.

1823. Ainsi, les principaux impôts locaux sont la taxe foncière (sur les propriétés bâties et non bâties), les droits de mutation (en particuliers les DMTO), la cotisation foncière sur les entreprises et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. La principale taxe locale est la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Les redevances correspondent à toutes les sommes payées par les usagers des services publics comme la cantine des établissements d'enseignement public, la crèche, la bibliothèque, les équipements sportifs publics. Sont aussi des redevances les droits d'occupation du domaine public (article L2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques).

1824. Il est logique que le lien financier, qui n'est donc pas nécessairement fiscal (si les taxes relèvent de la fiscalité, ce n'est pas le cas des redevances), entre l'usager (ou l'usager

1394. *Syndicat national des transporteurs aériens*, *op. cit.*
1395. *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, *op. cit.*, p. 10.

potentiel dans le cadre des taxes affectées) et la collectivité soit maintenu. En effet, si le contribuable national peut être amené à intervenir pour compléter le financement de certains services publics locaux, au titre d'une certaine idée de la solidarité, il n'y a aucune raison qu'il finance intégralement des biens et des services dont il ne bénéfice pas directement. Aussi, les collectivités doivent continuer, dans les conditions fixées par la loi, à instaurer des taxes et redevances, et percevoir les recettes qui en découlent.

1825. En revanche, chaque fois que se pose la question : « est-ce que la recette finance un service public spécifique ? », si la réponse est négative, alors ces recettes fiscales, qui sont dans tous les cas des impôts, doivent être recentralisées. Cette recentralisation des impôts locaux semble d'ailleurs plus conforme à l'esprit républicain d'un État unitaire.

b. Une recentralisation des impôts locaux plus conforme à l'esprit républicain d'un État unitaire

1826. Il faut revenir aux arguments de ceux qui défendent que la libre administration des collectivités territoriales exige un lien fiscal (et dans ces revendications, il est question d'un pouvoir fiscal sur les impôts, rarement sur les taxes) entre ces dernières et les contribuables du territoire. Il s'agit là d'une revendication d'ordre politique et reposant sans doute sur une idée qu'un pouvoir fiscal local serait un attribut inséparable de la fonction d'élu. Il a été démontré que pourtant, un tel pouvoir fiscal ne pouvait pas être consacré au profit des élus locaux et qu'à supposer qu'ils deviennent davantage maîtres de ces ressources spécifiques, rien dans le droit actuel ne s'oppose à ce qu'elles servent à financer des dépenses qui s'imposent à eux.

1827. Il faut également ajouter qu'un tel pouvoir fiscal sur des impôts locaux ne peut bénéficier qu'aux seules collectivités qui ont des assiettes importantes permettant de dégager des recettes suffisantes pour que le lien fiscal exigé soit consistant. Donc, les collectivités qui ne sont pas dans cette situation favorable n'ont aucune chance de bénéficier d'un tel lien. Des auteurs semblent tout simplement acter cet état des choses et d'en conclure d'ailleurs que les élus qui bénéficient de ressources fiscales locales sont des décideurs tandis que ceux qui en sont dépourvus sont de simples gestionnaires [1396].

1828. La revendication d'un lien fiscal fort pose la question du périmètre de solidarité fiscale. Ceux qui défendent un pouvoir fiscal local pourront d'ailleurs rappeler que les impôts perçus par les collectivités les plus riches financent la péréquation horizontale au

1396. Voir les paragraphes 276 à 278 page 95.

bénéfice des collectivités les plus pauvres. L'exigence de péréquation n'est toutefois pas une préoccupation de ceux qui érigent le pouvoir fiscal en pierre angulaire de la décentralisation. Par exemple, la proposition de loi de 2000 [1397], qui entendait restaurer le pouvoir fiscal des élus locaux, faisait totalement abstraction de la péréquation horizontale. D'ailleurs, le terme de *péréquation* n'apparaît guère dans le texte.

1829. L'idée d'un lien fiscal local fort revient à considérer que l'impôt local doit davantage financer le service public du territoire sur lequel se trouve le contribuable plutôt que celui qui se trouve (ou qui devrait se trouver) sur le territoire voisin. Derrière cette apparente logique, il est donc suggéré que le périmètre de solidarité doit être d'abord celui du territoire de la collectivité. Il y aurait donc, de ce point de vue, une citoyenneté locale supérieure à la citoyenneté nationale. Cette manière d'envisager les choses heurte les principes d'une République une et indivisible. Gaston Jèze mettait en garde contre une telle conception :

> « Les dépenses publiques d'un État ne doivent pas être réparties *régionalement* à telle partie du territoire d'après le quantum des recettes recouvrées dans telle ou telle partie du territoire. Une province, un département, qui paient beaucoup d'impôts, n'ont pas droit à ce que l'on fasse dans la région, pour la région, des dépenses en proportion des versements effectuées par eux au Trésor. Ces conséquences découlent à la fois de l'idée d'impôt et de l'idée d'État moderne. L'impôt n'est pas la rémunération de services publics déterminés rendus à celui qui paie : c'est un procédé de répartition des charges publiques entre les individus d'après leur capacité de payer. D'autre part, l'État moderne repose sur l'idée de solidarité nationale entre les individus et entre les régions composant l'État. » [1398]

1830. Il faut néanmoins ajouter qu'une recentralisation des impôts locaux n'a pas pour conséquence la disparition de ceux dont les assiettes sont localisées. Si la solidarité nationale, renforcée dans un État unitaire, doit s'opposer à une appropriation des richesses par les territoires les plus prospères, elle ne doit pas conduire à traiter de manière indistincte le contribuable d'un territoire par rapport à celui d'un autre. Ainsi, s'il ne peut y avoir d'affectation du produit d'un impôt local au territoire du contribuable qui y est assujetti, il faut

1397. Christian PONCELET et al., *op. cit.*
1398. Gaston JÈZE, *Cours de finances publiques, professé à la faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930. Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 72.

néanmoins tenir compte dudit territoire dans le calcul de certains impôts. Le contribuable d'une commune de 200 habitants ne peut pas être imposé de la même manière que celui de Paris. Particulier ou entreprise, le contribuable tire nécessairement des avantages ou se trouve confronté aux difficultés du territoire sur lequel il est établit. Ces atouts ou ces faiblesses doivent se refléter dans l'imposition.

B. La variation du volume des ressources librement disponibles

1831. L'État doit assurer aux collectivités territoriales deux dotations, en lieu et place de toutes celles qui existent. L'une correspondant au remboursement des dépenses imposées et l'autre à leur libre disposition. Ces dotations sont notamment financées par la recentralisation des impôts locaux dont le produit est donc retiré du panier de ressources des collectivités territoriales. Ces impôts locaux incluent également certains prélèvements improprement qualifiés de taxes. La taxe d'aménagement qui est la principale composante des participations d'urbanisme est un impôt. Les ressources issues de la péréquation, artificiellement qualifiées de propres, disparaissent également puisque la péréquation est intégrée au mécanisme global du remboursement des dépenses imposées.

1832. D'autres ressources propres demeurent néanmoins perçues par les collectivités. Il convient d'évoquer le cas des plus importantes d'entre elles. Certaines ressources pourront augmenter le volume de celles qui sont librement disponibles (2), d'autres non (1).

1. Des recettes ne pouvant pas augmenter le volume des ressources librement disponibles

1833. L'État sera amené à rembourser des dépenses courantes (dépenses de fonctionnement) mais également celles qui, *in fine*, vont enrichir le patrimoine de la collectivité (dépenses d'investissement). Cela a été vu, si le service public socle donne lieu à des recettes de fonctionnement, celles-ci pourront fait l'objet d'une restitution à l'État (a), ce sera également le cas pour certaines recettes d'investissement (b).

a. La restitution de certaines recettes de fonctionnement

1834. La collectivité ne peut pas à la fois bénéficier d'un remboursement des dépenses imposées et conserver les recettes d'exploitation participant à la prise en charge du service public socle dont elles découlent. Dans ce cas de figure, il y aurait en effet un enrichissement sans cause, aujourd'hui dénommé enrichissement injustifié. Aussi, les recettes perçues sur

l'usager doivent venir en diminution de l'enveloppe de remboursement de l'État, il s'agit là d'une restitution indirecte de ces ressources (i). Cette règle doit respecter l'égalité des collectivités territoriales devant les charges publiques (ii).

i. Une restitution indirecte des ressources perçues sur l'usager

1835. Il a été dit que les dépenses permettant la mise en œuvre du service public socle décentralisé devaient être remboursées par l'État (à hauteur d'un plafond déterminé par le mécanisme du coût médian constaté). Cependant, certains services publics décentralisés, même obligatoires, peuvent, sinon doivent, faire l'objet d'un financement partiel de la part de l'usager (ou de l'usager potentiel).

1836. Par exemple, l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères peuvent donner lieu à une taxe, la TEOM. Créée par la loi du 13 août 1926 dite *loi Niveaux* [1399], elle est aujourd'hui facultative. En effet, l'article 1520 du code général des impôts prévoit que « les communes [pouvant transférer la compétence à leur EPCI] qui assurent au moins la collecte des déchets des ménages *peuvent* instituer une taxe destinée à pourvoir aux dépenses du service de collecte et de traitement des déchets ménagers ».

1837. Si les collectivités percevaient l'intégralité de ces sommes, en plus du remboursement de l'État, il y aurait là un enrichissement sans cause en leur faveur. Il est donc logique que le montant perçu par la collectivité au titre du service public socle vienne en diminution de l'enveloppe de remboursement des dépenses imposées. Dans la formule ci-dessus donnée, ces sommes constituent notamment les recettes d'exploitation nommées R_i.

1838. Il sera nécessaire d'établir des règles tenant compte de la situation des usagers. Le principe d'égalité devant les charges publiques ne fait pas obstacle à ce que des situations différentes fassent l'objet de traitements différents [1400]. En effet, et pour rester sur cet exemple, le coût de la gestion des déchets peut être objectivement supérieur sur certains territoires. Si l'État appliquait un taux unique d'attente des recettes d'exploitation, cela pourrait conduire à des situations inéquitables. Par exemple, le coût constaté est de 100 sur le territoire A tandis qu'il est de 150 sur le territoire B. Si l'État fixe un taux d'attente de recettes d'exploitation de 50 %, les usagers qui pourtant bénéficient du même service paieront 50 sur le territoire A et 75 sur le territoire B. Ce taux devra donc parfois être

1399. Loi dite Niveaux autorisant les communes et les départements à établir des taxes, 13 août 1926.
1400. CE, *Denoyez et Chorques*, 14 mai 1974, 88032 et 88148, Lebon, p. 274.

différent et tenir compte d'un périmètre de comparabilité, à l'instar de ce qui a été proposé pour les dépenses imposées. L'ADEME retient par exemple la typologie territoriale suivante en matière de gestion des déchets : rurale, mixte à dominante rurale, mixte à dominante urbaine, urbaine et touristique [1401].

1839. Ainsi, ces sommes ne peuvent pas s'ajouter au volume des ressources librement disponibles. Par ailleurs, si la collectivité, au titre d'un certain pouvoir fiscal, décide de ne pas percevoir de recettes, les conséquences de ce choix local ne peut s'imposer à l'État en vertu du principe d'égalité.

ii. Le respect de règle d'égalité des collectivités territoriales devant les charges publiques

1840. Les collectivités pourraient décider de ne rien réclamer à l'usager. Cette possibilité est l'un des leviers fiscaux des collectivités. Comme cela a été dit, le pouvoir fiscal local est faible et avec la proposition de recentralisation des impôts locaux, il sera encore plus réduit. En revanche, dans la mesure où le lien fiscal existe réellement entre la collectivité et l'usager ou l'usager potentiel, au travers d'une taxe ou d'une redevance, il apparaît utile de maintenir cette possibilité aux élus locaux d'instaurer ou non ces vecteurs de recettes.

1841. L'exemple vient d'être donné d'une collectivité qui peut aujourd'hui opter pour une REOM OU TEOM et ce, aux fins de percevoir des recettes permettant de couvrir une partie des coûts de la gestion des déchets. Sachant que dans la proposition ici formulée, ce service public sera qualifié de socle, les dépenses engagées seront alors remboursées par l'État. Le produit de la taxe ou de la redevance viendra, au regard de ce qui vient d'être dit, en diminution de l'enveloppe de remboursement.

1842. Le choix laissé à la collectivité de mettre ou non en place une taxe ou une redevance ne doit pas avoir de conséquence sur le contribuable national. Pour cela, l'État doit fixer, comme évoqué ci-dessus, pour chaque service public socle pouvant faire l'objet d'une participation de la part de l'usager (ou de l'usager potentiel), la part attendue de lui dans la couverture des coûts du service. La somme correspondante doit venir en diminution de l'enveloppe de remboursement, que la taxe ou la redevance ait été ou non instaurée.

1843. Ce mécanisme a par ailleurs l'avantage de laisser à la collectivité, à son tour, la possibilité de traiter différemment ses usagers. Elle peut prévoir des exonérations ou des

1401. *Déchets chiffres-clés*, ADEME, 2020, [En ligne], p. 71.

allègements en fonction des critères qui lui sont propres. Là encore, ses choix ne seront pas supportés par le contribuable national mais assumés par l'ensemble des autres usagers (dans l'hypothèse où la collectivité entend respecter le taux de participation légalement fixé) ou bien par elle (pour la différence de ressources entre le taux réel et le taux légal).

b. La restitution de certaines recettes d'investissement

1844. Les collectivités territoriales sont propriétaires d'un certain nombre de biens, qui constituent son patrimoine. En principe, l'intégralité de ces biens font l'objet d'un inventaire régulièrement mis à jour dans les comptes des entités infra-étatiques. Des progrès en la matière restaient à faire, les collectivités ne sachant pas toujours faire une correcte évaluation de leur patrimoine.

1845. Les biens appartiennent soit au domaine public, lorsqu'ils sont affectés à un service public ou plus largement à une utilisation du public, soit au domaine privé lorsque ce n'est pas le cas. Les biens domaniaux publics sont soumis aux principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité. Ces biens ne peuvent donc pas être cédés à la différence des biens domaniaux privés. Néanmoins, lorsqu'un bien public n'est plus affecté à un service ou à l'usage du public et après l'établissement de cette désaffectation puis de son déclassement, ce bien intègre le domaine privé de la collectivité. À ce moment, cette dernière peut décider de le céder.

1846. Lorsque le bien était affecté à un service public socle, il a fait l'objet d'un financement par l'État au travers de l'enveloppe de remboursement des dépenses imposées. Si la collectivité décide de céder le bien, il est logique que l'État récupère la somme qu'il aura engagée. Cette somme ne peut donc pas venir augmenter le volume des ressources à la libre disposition des collectivités territoriales concernées.

1847. Il a été relevé qu'un même bien pouvait avoir été financé par l'enveloppe de remboursement mais également, pour la part qui ne relevait pas des dépenses imposées, par les ressources à la libre disposition des collectivités. L'évolution de la comptabilité proposée plus tôt permettra de savoir exactement la somme qui revient à l'État et celle qui doit être laissée à la collectivité. Dans le cadre du compte financier unique, le document bilan permettra de connaître pour chaque bien ladite répartition.

2. Des ressources ne pouvant pas augmenter le volume des ressources librement disponibles

1848. Si la collectivité perçoit des ressources qui ne sont pas liées à un service public socle, celles-ci viennent alors en principe augmenter le volume des ressources librement disponibles.

1849. Il faut néanmoins faire observer que cette liberté pourra être réduite. Ces limites concernent par exemple l'utilisation du résultat excédentaire d'un SPIC [1402]. Il convient d'évoquer le cas des dons et legs (a) et celui des redevances d'occupation du domaine public (b).

a. Le cas des dons et legs

1850. Il s'agit de rappeler que les dons et legs sont des libéralités qui peuvent être assorties de conditions. Il faut évoquer l'hypothèse où une somme d'argent est donnée ou léguée pour financer des dépenses relevant d'un service public socle. Par exemple, une personne décide de donner à sa commune une somme pour la construction d'une piscine. Or, la collectivité doit en tout état de cause entreprendre les travaux pour respecter une nouvelle obligation fixée par le législateur. Il serait mal venu de diminuer l'enveloppe de remboursement des dépenses afférentes à cette piscine du montant du don. Ces dons et legs sont motivés par des considérations personnelles et donc liées à un attachement à particulier à la collectivité qui en bénéficie. Si ces sommes était déduites du remboursement, cela reviendrait à priver *in fine* la collectivité de ce don ou de ce legs et à faire échec à la volonté du donateur.

b. Le cas des redevances d'occupation du domaine public

1851. Il a été proposé une règle générale selon laquelle les recettes tirées d'un service public socle devait venir en diminution de de l'enveloppe de remboursement. Autrement dit, ces recettes ne peuvent pas venir augmenter le volume des ressources librement disponibles.

1402. Par exemple, les articles R2221-48 et R2221-90 du CGCT prévoient que le résultat excédentaire des SPIC est affecté « en priorité, pour le montant des plus-values de cession d'éléments d'actifs, au financement des mesures d'investissement [...] pour le surplus, à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement apparu à la clôture de l'exercice précédent et diminué du montant des plus-values de cession d'éléments d'actifs ». Après ces affectations, il est possible soit de dédier l'excédent restant au « financement des dépenses d'exploitation ou d'investissement, en report à nouveau » ou bien il peut faire l'objet d'un « reversement à la collectivité locale de rattachement ». Ce n'est que dans ce dernier cas, peu fréquent, la collectivité pourra user librement de ces ressources.

1852. Il faudra probablement assortir cette règle d'une exception. Certaines redevances pourraient être rattachées à un service public socle et pour autant ne pas être intégralement restituées à l'État. Par exemple, les recettes de stationnement pourraient être reliées au service public socle de l'entretien de la voirie. Pour autant, s'il était décidé de réduire l'enveloppe de remboursement de l'intégralité des recettes de stationnement perçues, les collectivités pourraient être moins promptes à les percevoir. Il est opportun que les collectivités aient un « intérêt » à continuer d'optimiser ce type de recettes. La solution serait alors de trouver une clé de répartition conventionnelle de ces recettes entre l'État et les collectivités territoriales.

Chapitre 2

La protection juridique de cette nouvelle autonomie

1853. À ce stade des développements, il convient de revenir sur l'articulation des notions telle que présentée en début d'étude. Les collectivités territoriales sont amenées à réaliser des missions, certaines sont imposées par l'État, les autres relèvent de leur libre choix. Dans les deux cas, les collectivités ne peuvent agir que dans le cadre des compétences qui leur ont été confiées. Il n'existe pas de possibilités d'intervenir au-delà, il n'y en a jamais eu. Les auteurs défendant la clause de compétence générale visaient en premier lieu la liberté d'agir des collectivités territoriales, en la cherchant ailleurs que là où elle se trouvait, c'est-à-dire dire dans les compétences attribuées.

1854. Ces compétences sont le cadre juridique du pouvoir d'agir des collectivités territoriales. Ce pouvoir d'agir sert à réaliser les missions imposées, mais également celles qui sont librement choisies par les collectivités. Quand elles sont contraintes d'user de leur pouvoir d'agir, il faut parler d'obligation d'agir. Quand au contraire ce pouvoir d'agir permet aux collectivités d'effectuer des actions qu'elles choisissent librement, il s'agit alors de liberté d'agir.

1855. Lorsque les collectivités territoriales, pour effectuer les missions qui leur sont imposées, doivent engager des dépenses, celles-ci sont des dépenses imposées. À l'inverse, lorsque les collectivités engagent des dépenses découlant de leur liberté d'agir, il a été proposé de les qualifier de dépenses propres. C'est le volume des ressources à leur libre disposition qui permettent aux collectivités d'engager ces dépenses propres.

1856. Il faut donc deux éléments pour que les collectivités territoriales disposent d'une certaine liberté d'agir. D'une part, un cadre juridique d'intervention et d'autre part des ressources leur permettant de financer ces interventions. La liberté d'agir des collectivités territoriales est au cœur de leur libre administration. Par ailleurs, comme l'affirme le Conseil constitutionnel, l'autonomie financière représente « la capacité de libre administration » [1403] des collectivités territoriales. Ainsi, l'autonomie financière n'est autre que la masse des ressources financières dont les collectivités territoriales peuvent user dans l'exercice de leur liberté d'agir, peu importe d'ailleurs la nature de ces ressources.

1857. Aujourd'hui, l'autonomie financière correspond d'abord à la masse des ressources propres dans le volume global des ressources. Toutefois, il a été démontré qu'appréhendée ainsi, elle ne pouvait pas jouer le rôle qui devait être le sien, celui d'offrir une protection, d'abord matérielle, à la libre administration. En s'inspirant de la proposition de Georges Vedel dont il s'agit toujours de vérifier le caractère réaliste de la mise en œuvre, il s'agit donc de traduire juridiquement le renversement de paradigme proposé.

1858. L'évolution des limites inférieures juridiques de l'autonomie financière des collectivités territoriales passe par celle des cadres, à la fois constitutionnel et organique, actuels (Section 1). Par ailleurs, elle nécessite également l'évolution du droit des comptes publics locaux (Section 2) essentiellement composé de normes à valeur législative et réglementaire.

Section I Une protection nécessitant l'évolution des cadres constitutionnel et organique

1859. Dans le respect de la hiérarchie des normes, il convient d'envisager la révision constitutionnelle nécessaire à la protection de l'autonomie financière des collectivités territoriales (§1) avant de proposer une évolution du cadre organique actuel (§2).

1403. *Loi organique prise pour l'application du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, *op. cit.*

§ 1. La nécessaire révision constitutionnelle

1860. Il a été démontré que la révision constitutionnelle de 2003 n'avait pas produit les effets recherchés par le constituant. La protection de la libre administration des collectivités territoriales par l'instauration d'une autonomie financière fondée sur la nature de leurs ressources est même un échec. Pour instaurer une autonomie financière fondée sur la nature des dépenses des collectivités territoriales, il faudra adopter de nouvelles dispositions constitutionnelles (B), ce qui conduira nécessairement à la suppression de celles qui sont inutiles (A).

A. La suppression des dispositions inutiles

1861. Assez logiquement, dans la mesure où la nouvelle autonomie financière proposée se fonde non plus sur la nature des ressources des collectivités, mais sur celle de leurs dépenses, il faudra abandonner la référence aux ressources propres (1). Par ailleurs, ce nouveau fondement de l'autonomie financière rend les actuels mécanismes de compensation et de péréquation obsolètes (2).

1. L'abandon de la référence aux ressources propres

1862. Le maintien de l'article 72-2 alinéa 2 de la Constitution présente un intérêt relativement limité (a). L'article 72-2 alinéa 3 doit quant à lui être purement et simplement supprimé (b).

a. L'intérêt relativement limité de conserver l'article 72-2 alinéa 2

1863. L'article 72-2 alinéa 2 de la Constitution prévoit que les collectivités territoriales « peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine ».

1864. Cette disposition ne présente aucun intérêt pratique. Avant la révision constitutionnelle de 2003, les collectivités pouvaient déjà recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi pouvait déjà également les autoriser à en fixer l'assiette et le taux. Rien dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne laissait penser que cette possibilité était menacée.

1865. La disposition introduite par la révision constitutionnelle de 2003 aurait été novatrice si elle avait prévu que les collectivités *doivent* et non *peuvent* recevoir une partie des impositions, mais ce ne fut pas le cas. En tout état de cause, l'article 34 de la Constitution s'oppose à ce que le législateur puisse abandonner une part de son pouvoir fiscal. La nouvelle autonomie financière des collectivités territoriales n'exclut pas la possibilité actuelle de leur confier un certain pouvoir fiscal, mais elle n'entend pas les doter d'une quelconque autonomie fiscale.

1866. Pour toutes ces raisons, il est inutile de conserver l'article 72-2 alinéa 2 de la Constitution. Certes, sa suppression n'est pas indispensable dans le cadre de la proposition ici formulée, mais le texte fondamental n'a pas vocation à contenir des dispositions superflues, il est alors souhaitable que la révision constitutionnelle suggérée allège le texte de cette disposition.

b. La suppression de l'article 72-2 alinéa 3

1867. Selon l'article 72-2 alinéa 3 de la Constitution, « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre ».

1868. Une grande partie des développements précédents ont montré que la protection de la libre administration des collectivités territoriales est parfaitement insensible à la nature de leurs ressources. Les ressources propres peuvent être employées pour financer des dépenses imposées, qui sont précisément une limite à la libre administration des collectivités territoriales. Il aurait pu être proposé d'affecter les ressources propres aux dépenses propres en rompant avec le principe d'universalité budgétaire, mais cette solution a été écartée.

1869. Il faut ajouter que cette disposition de l'article 72-2 alinéa 3 prévoit un contrôle de la part des ressources propres dans les ressources totales pour « chaque catégorie de collectivités ». Or, comment l'autonomie financière peut-elle véritablement offrir une protection à la libre administration des collectivités territoriales quand la première est regardée à l'échelle d'une catégorie, mais que la seconde est nécessairement une liberté individuelle ? Le Conseil constitutionnel lui-même a dû admettre le paradoxe et le contourner en ouvrant la voie à un contrôle de l'autonomie financière individuelle des collectivités territoriales. Cet article 72-2 alinéa 3 devra donc être supprimé.

2. Les dispositions concernant la compensation et la péréquation devenues obsolètes

1870. La proposition d'une autonomie financière fondée sur les dépenses des collectivités territoriales rend caduques les actuelles dispositions portant sur la compensation et la péréquation. Il faudra donc supprimer l'article 72-2 alinéa 4 (a) et l'article 72-2 alinéa 5 (b) qui prévoient respectivement la première et la seconde.

a. La suppression de la compensation de l'article 72-2 alinéa 4

1871. En vertu de l'article 72-2 alinéa 4, « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

1872. L'encadrement d'une exacte compensation des dépenses imposées aux collectivités territoriales aurait dû automatiquement avoir pour effet de préserver leurs ressources propres. En effet, la compensation des dépenses découlant des missions obligatoires est supposée correspondre à des dotations qui viennent s'ajouter aux ressources dégagées par les collectivités territoriales.

1873. Pour autant, les dépenses subies par les collectivités, qu'elles soient la conséquence d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences, ne sont pas correctement compensées. L'article 72-2 alinéa 4 et la lecture qu'en font les juges constitutionnel et administratif n'assurent pas aux collectivités territoriales une réelle compensation de leurs dépenses imposées.

1874. Dans la proposition d'une autonomie financière fondée sur la nature de leurs dépenses, l'actuel mécanisme de compensation déjà largement inopérant devient totalement inutile. En effet, la proposition consiste à définir et calculer précisément les dépenses imposées qui font l'objet d'un remboursement intégral par l'État. Les conséquences financières d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences seront automatiquement évaluées et financées avec le mécanisme proposé. Aussi, l'article 72-2 alinéa 3 sera supprimé.

b. La suppression de la péréquation de l'article 72-2 alinéa 5

1875. L'article 72-2 aliéna 5 prévoit que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Il convient de rappeler que cette péréquation est considérée par le juge comme un objectif et non un impératif. Cette disposition a été considérée par le Conseil constitutionnel comme non invocable à l'occasion du contrôle *a posteriori* de l'article 61-1 de la Constitution. Il faut conclure que l'article 72-2 aliéna 5 a donc une portée toute relative.

1876. Surtout, la proposition d'une autonomie financière fondée sur la nature des dépenses des collectivités territoriales répond en elle-même à l'impératif d'équité territoriale que la péréquation financière est supposée assurer. En effet, l'équité territoriale veut notamment qu'il y ait une juste répartition des services publics sur le territoire national. Or, au cœur de la proposition de cette nouvelle autonomie financière se trouve la notion de service public socle décentralisé. L'équité n'est donc plus tributaire de ressources péréquées aléatoires, mais est le fruit de la loi. Les territoires et les populations ont donc, en matière de services publics décentralisés, des droits opposables aux collectivités à qui les compétences ont été attribuées. Ces mêmes collectivités, pour la mise en place de ce service public socle décentralisé, engagent des dépenses imposées qui font l'objet d'un remboursement intégral (néanmoins écrêté avec le coût médian constaté). Pour ces raisons, la révision constitutionnelle envisagée supprimera l'article 72-2 alinéa 5 de la Constitution.

B. L'introduction des dispositions nouvelles

1877. Inscrire une nouvelle autonomie financière des collectivités territoriales au sommet de la hiérarchie des normes a vocation à protéger leurs marges de manœuvre financières contre les atteintes que pourraient leur porter les pouvoirs législatif et exécutif. La démarche doit également réduire le pouvoir d'appréciation du juge qui, parce qu'il ne distingue pas entre pouvoir d'agir et liberté d'agir, se montre peu protecteur de la libre administration des collectivités territoriales. Il convient de présenter l'enjeu de ce nouveau contrôle de constitutionnalité de l'autonomie financière des collectivités territoriales (1) avant d'exposer sa constitutionnalisation (2).

1. L'enjeu d'un nouveau contrôle de constitutionnalité de l'autonomie financière

1878. La révision constitutionnelle proposée doit introduire des dispositions suffisamment claires pour enserrer le contrôle de constitutionnalité effectué par le juge constitutionnel (a). Il convient également de mentionner qu'un contrôle de constitutionnalité peut être opéré par le juge administratif (b).

a. Enserrer le contrôle de constitutionnalité par le juge constitutionnel

1879. La révision constitutionnelle proposée aura nécessairement des implications sur le contrôle de constitutionnalité des lois ordinaires et organiques (i). Elle devrait aboutir à un contrôle laissant moins de place à une certaine partialité du Conseil constitutionnel (ii).

i. Le contrôle de constitutionnalité des lois ordinaires et organiques

1880. Dans le cadre de la proposition d'une autonomie financière fondée sur la nature des dépenses des collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel sera amené à contrôler deux types de textes. D'une part, la loi organique qui devra nécessairement préciser les dispositions introduites à l'occasion de la révision constitutionnelle (et éventuellement d'autres susceptibles d'intervenir en la matière). D'autre part, les lois ordinaires, ce qui inclut les lois de programmation des lois de finances et les lois de finances, qui devront mettre en œuvre et respecter cette nouvelle autonomie financière des collectivités territoriales.

1881. Le contrôle des lois organiques est prévu à l'article 61 alinéa 1 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel est amené à vérifier la conformité des lois ordinaires à la Constitution, soit dans le cadre du contrôle *a priori* prévu à l'article 61 alinéa 1, soit dans le cadre du contrôle *a posteriori* régi par l'article 61-1.

ii. Un contrôle laissant moins de place à une certaine partialité du Conseil constitutionnel

1882. L'enjeu de la révision constitutionnelle est d'introduire des dispositions suffisamment univoques pour enserrer le contrôle du juge. Il a été vu que la jurisprudence du Conseil constitutionnel était relativement défavorable aux collectivités territoriales. La raison principale tient à une interprétation de la libre administration qui confond pouvoir d'agir et liberté d'agir. Il est probable que la composition du Conseil constitutionnel a influencé cette jurisprudence et il n'est pas inutile de rappeler ce qui a pu être écrit au sujet de l'impartialité du gardien de la Constitution.

1883. En 2015, un groupe de travail co-présidé par Claude Bartolone, alors président de l'Assemblée nationale, et Michel Winock, a rendu un rapport intitulé *Refaire la démocratie* [1404]. La proposition 17 qui s'y trouve est intitulée « Moderniser le Conseil constitutionnel » [1405]. Les auteurs signalent que la composition du Conseil fait « l'objet de critiques récurrentes » [1406]. Ils rappellent « qu'il n'existe, aujourd'hui, aucune condition pour y être nommé » [1407]. À juste titre, le rapport indique que « l'accroissement des affaires traitées et la complexité des dossiers, notamment pour l'examen des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), rendent nécessaire la détention d'une certaine compétence juridique pour siéger au Conseil constitutionnel » [1408]. Ce dernier point n'a pas manqué d'être rappelé lorsque le président de la République a proposé le 15 février 2022 [1409] que Jacqueline Gourault, dépourvue de formation juridique universitaire remplace Nicole Maestracci, magistrate de formation [1410].

1884. Ce rapport propose également de « mettre un terme à la présence au Conseil constitutionnel des anciens Présidents de la République » [1411] prévu à l'alinéa 2 de l'ar-

1404. Claude BARTOLONE et Michel WINOCK, *Refaire la démocratie*, 2015, [En ligne].
1405. *Ibid.*, p. 128.
1406. *Ibid.*, p. 129.
1407. *Ibid.*, p. 129.
1408. *Ibid.*, p. 129.
1409. Proposition de nomination de Mme Jacqueline Gourault comme membre du Conseil constitutionnel, communiqué de presse de l'Élysée, 15 février 2022, https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/02/15/proposition-de-nomination-de-mme-jacqueline-gourault-comme-membre-du-conseil-constitutionnel
1410. « Même si la ministre s'était dite "prête à faire [sa] mue" pour entrer au Conseil constitutionnel, sa nomination avait été critiquée par les oppositions. Elles avaient pointé du doigt son absence de formation en droit et le risque de partialité de la ministre à l'égard d'Emmanuel Macron », ANONYME, « Le Parlement valide la nomination de la ministre Jacqueline Gourault au Conseil constitutionnel », *France Info avec AFP* 23 fév. 2022, [En ligne] (visité le 19/03/2022)
1411. Claude BARTOLONE et Michel WINOCK, *op. cit.*, p. 130.

ticle 56 de la Constitution. Les auteurs expliquent que « l'introduction de la QPC [...] a renforcé [...] le caractère juridictionnel de l'institution ». Ainsi, « lorsque les présidents de la IV^e^ République Vincent Auriol et René Coty participaient à des délibérés, dans les premières années de l'institution, cette présence était moins choquante : les exigences démocratiques étaient moins fortes et le Conseil constitutionnel n'avait pas le statut qu'il détient aujourd'hui. Tel n'est plus le cas aujourd'hui, et cela malgré les règles de déport et les mécanismes de récusation qui ont été mis en place » [1412].

1885. Cette proposition de réformer le mode de désignation des membres du Conseil constitutionnel rejoint la position défendue par un certain nombre d'auteurs attachés à une plus grande impartialité des membres du Conseil constitutionnel [1413], ce qui irait également dans le sens d'une meilleure considération de la jurisprudence Ruiz-Mateos c. Espagne [1414] de la CEDH selon laquelle les exigences conventionnelles de l'article 6, §1 de la Convention européenne des droits de l'Homme relatives au procès équitable s'appliquent devant les cours constitutionnelles.

1886. Le rapport Bartolone-Winock, sur ce point, n'a pas entraîné de réforme particulière. Il semble compliqué de toucher aux règles de fonctionnement de la Haute juridiction. Une proposition de loi organique relative aux obligations déontologiques applicables aux membres du Conseil constitutionnel [1415], pourtant adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, n'a pas abouti. Le texte renvoyé au Sénat n'a pas été discuté par les membres de la Chambre basse.

1887. Les règles de déport et les mécanismes de récusation évoqués par le rapport précédent se trouvent à l'article 4 du règlement intérieur du Conseil constitutionnel. Il convient de relever que l'alinéa 4 de cet article dispose que « le seul fait qu'un membre du Conseil constitutionnel a participé à l'élaboration de la disposition législative faisant l'objet de la question de constitutionnalité ne constitue pas en lui-même une cause de récusation ». *A fortiori*, il semble peu probable que le juge concerné prenne systématiquement l'initiative de se déporter dans un tel cas de figure.

1412. *Ibid.*, p. 130.
1413. Voir par exemple Patrick WACHSMANN, « Sur la composition du Conseil constitutionnel », *LPA*, n° 5, [En ligne] (visité le 05/05/2020) ou Emmanuel CARTIER, « La récusation et le déport devant le Conseil constitutionnel : cote mal taillée ou réelle avancée ? », *LPA* 5 mai 2011, n° 89, p. 22
1414. CEDH, *Ruiz-Mateos c. Espagne*, 23 juin 1993, 12952/87.
1415. Proposition de loi organique relative aux obligations déontologiques applicables aux membres du Conseil constitutionnel, 2 déc. 2016, n° 4274 (rectifié).

1888. La question de l'impartialité du Conseil constitutionnel, qui d'ailleurs a fait l'objet d'une récente thèse [1416], est tout particulièrement sensible en matière de libre administration des collectivités territoriales. Plusieurs membres du Conseil constitutionnel, et cela va donc au-delà des anciens présidents de la République, ont été des femmes et des hommes d'État. Dorénavant juges, ils sont néanmoins imprégnés par un certain jacobinisme. Même ceux, qui dans l'opposition à l'Assemblée nationale ou au Sénat, préalablement ou concomitamment élus locaux, ont défendu vigoureusement les libertés locales, devenaient beaucoup moins actifs en la matière lorsqu'ils se retrouvaient dans l'exécutif.

1889. Lorsque ces juges sont amenés à interpréter une disposition constitutionnelle, mettant en jeu la libre administration des collectivités territoriales, insuffisamment précise, à l'occasion de leur contrôle, il est possible, sans leur faire injure, de douter de leur suffisante objectivité. Sans reprendre l'ensemble des décisions citées pour lesquelles il a été dit que le Conseil avait adopté une solution critiquable, il faut néanmoins en avoir certaines à l'esprit.

1890. La position du Conseil constitutionnel la plus préjudiciable aux collectivités est celle qui consiste à ignorer la distinction entre liberté d'agir et obligation d'agir. Lorsque les juges de la rue Montpensier vérifient qu'une loi, qui a des conséquences financières pour les collectivités territoriales, ne dénature pas le principe de libre administration, ils se contentent d'estimer les effets des dispositions contestées sur leur seul pouvoir d'agir. Il faut notamment penser ici aux décisions du 29 mai 1990 *Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement* [1417], du 30 juin 2011 *Départements de la Seine-Saint-Denis et autres* [1418], ou encore celle du 29 décembre 2015 *Loi de finances pour 2016* [1419].

b. Un contrôle de constitutionnalité pouvant être opéré par le juge administratif

1891. Si le juge naturel de la constitutionnalité est le Conseil constitutionnel, le juge administratif peut également être amené, dans le cadre de son activité juridictionnelle, à exercer un tel contrôle. Il est toutefois limité. Ainsi, il ne contrôle pas la constitutionnalité des traités [1420] et en vertu de la théorie de la loi-écran posée par l'arrêt *Arrighi* de 1936 [1421], il

1416. Alexia DAVID, *L'impartialité du Conseil constitutionnel*, Thèse de doctorat, Université de Caen Normandie, 2021.
1417. *Loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement*, *op. cit.*
1418. *Départements de la Seine-Saint-Denis et autres*, *op. cit.*
1419. *Loi de finances pour 2016*, *op. cit.*
1420. CE, *SARL du parc d'activités de Blotzheim et SCI « Haselaecker »*, 18 déc. 1998, 181249, Lebon T., p. 483.
1421. CE, *Arrighi et Dame veuve Coudert*, 6 nov. 1936, 43321, Lebon, p. 966.

ne contrôle pas la constitutionnalité des lois. Pour autant, ce principe connaît des exceptions qu'il faut mentionner (i). Par ailleurs, le juge administratif contrôlera la constitutionnalité des actes réglementaires (ii).

i. Des exceptions à la théorie de la loi-écran

1892. Dans l'arrêt *Arrighi* précité, le Conseil devant lequel le requérant invoquait l'inconstitutionnalité d'une loi, a pu répondre « qu'en l'état actuel du droit public français, ce moyen n'est pas de nature à être discuté devant le Conseil d'État statuant au contentieux ». Depuis 1936, l'état du droit n'a pas profondément évolué de ce point de vue. Il y a toutefois trois cas qui amèneront le juge administratif à exercer un certain contrôle de constitutionnalité des lois.

1893. Le premier cas concerne la procédure encadrant la question prioritaire de constitutionnalité. En vertu de l'article 61-1, introduit par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le juge administratif doit apprécier si le moyen à l'appui d'une QPC est sérieux. Il a alors le rôle de filtre et donc d'apprécier d'une certaine manière la constitutionnalité du moyen soulevé devant lui, quand bien même ce contrôle revient *in fine* au Conseil constitutionnel.

1894. Un autre cas de figure concerne les actes administratifs pris en application de la loi. En principe, le juge administratif ne devrait pas pouvoir les contrôler, ils sont le prolongement de la loi. Pour autant, le Conseil d'État a considéré que si la loi en application de laquelle l'acte administratif examiné est une loi de pure forme, alors il peut contrôler la constitutionnalité de cet acte comme il le fait pour les règlements autonomes. Cette solution a été dégagée par l'arrêt Quintin du 1991 [1422].

1895. Un troisième cas peut amener le juge administratif à exercer un contrôle de constitutionnalité alors qu'une loi fait en principe écran. Ce sera le cas lorsque le Conseil d'État considère qu'une loi a été implicitement abrogée après un changement constitutionnel. Cette théorie de l'abrogation implicite posée par l'arrêt *Syndicat national des huissiers de France* de 2005 [1423] présente moins d'intérêt depuis avec l'introduction de la QPC.

1422. CE, *Quintin*, 17 mai 1991, 100436.
1423. CE, *Syndicat national des huissiers de France*, 16 déc. 2005, 259584, Lebon, p. 570.

ii. Le contrôle de constitutionnalité des actes réglementaires

1896. Le juge administratif est le juge naturel des actes administratifs. Il vérifie leur légalité, mais également leur constitutionnalité. Le fondement constitutionnel de ce contrôle a été affirmé par les juges de la rue Montpensier à l'occasion de la décision 23 janvier 1987, Conseil de la concurrence [1424].

1897. Il a été vu que le juge administratif, comme le juge constitutionnel, ne distinguait pas entre la liberté d'agir et le pouvoir d'agir. Il est également confronté à l'absence de définitions des dépenses imposées, non identifiées et donc non comptabilisées en tant que telles. Ainsi, le juge administratif n'est pas capable d'évaluer les conséquences financières sur la libre administration des collectivités territoriales d'un acte réglementaire qui leur imposerait par exemple de nouvelles charges.

1898. Il est utile de rappeler ici l'un des arrêt du 21 février 2018 : « si les départements requérants soutiennent que le décret attaqué, intervenant après plusieurs revalorisations du montant forfaitaire mensuel du revenu de solidarité active dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale présenté par le Gouvernement le 21 janvier 2013, a pour effet d'accroître significativement les charges qui leur incombent en vertu de l'article L262-24 du code de l'action sociale et des familles, alors même que les charges exposées par les départements depuis la date du transfert de compétence à ces collectivités de l'allocation de revenu minimum d'insertion ont connu une évolution défavorable, il ne ressort pas des pièces du dossier, en tout état de cause, que le décret attaqué ferait peser sur les départements des charges qui, par leur ampleur, seraient de nature à dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales, en méconnaissance de l'article 72 de la Constitution » [1425].

1424. Cons. Const., *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, 5 jan. 1988, 86-224 DC.
1425. *Département du Calvados et autres*, *op. cit.*

2. La constitutionnalisation d'une nouvelle autonomie financière des collectivités territoriales

1899. Une révision constitutionnelle, selon l'article 89 du texte fondamental, peut être approuvée soit par référendum soit par le Parlement convoqué en Congrès après un vote qui réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Il convient de présenter les nouveautés constitutionnelles introduites par la révision proposée (a) avant de tenter l'exercice d'écrire ce que pourraient être ces dispositions (b).

a. Les nouveautés constitutionnelles

1900. La délimitation préalable de cette étude a écarté les EPCI. À ce jour, même si la question est débattue [1426], le Conseil constitutionnel ne les fait pas bénéficier du principe de libre administration. Ils ne figureront pas dans la révision proposée.

1901. Il est nécessaire que la révision envisagée consacre les notions de dépenses propres, de dépenses imposées et de service public socle décentralisé. Par ailleurs, il faudra également introduire cette nouvelle autonomie financière des collectivités territoriales fondée sur la nature de leurs dépenses en précisant le lien qui est le sien avec chacune de ces notions.

1902. Il paraît cohérent de définir dans un premier temps la notion de service public socle. Celui-ci devra être relié à la décentralisation puisqu'il est question de service public socle décentralisé. Par ailleurs, il faudra indiquer que ce service public socle décentralisé doit être défini par le législateur. Cette définition permettra au Conseil constitutionnel de vérifier que la loi prévoit bien des obligations de service public socle décentralisé et pas seulement des objectifs. Ces lois créent des droits pour les citoyens vis-à-vis des collectivités. Elles créent également des droits pour les collectivités qui devront se voir rembourser les dépenses imposées découlant de ce service public socle.

1903. Les dépenses imposées seront définies comme celles qui permettent la mise en œuvre de ce service public socle. La disposition constitutionnelle les concernant devra par ailleurs indiquer qu'elles sont intégralement remboursées par l'État. Pour rappel, les dépenses non remboursées par le mécanisme de l'écrêtement ne sont pas des dépenses imposées : elles sont considérées comme des dépenses propres. Cet aspect sera précisé

1426. Voir notamment Pierre-Étienne LEHMANN, « Libre administration et QPC : les enseignements de quatre années de jurisprudence », *Civitas Europa* 2015, volume 34, n° 1, p. 211 ou encore Bakary DRAME, *op. cit.*

dans la loi organique. Il n'est donc pas utile ici d'introduire la notion de coût médian constaté qui devra elle aussi faire l'objet d'un développement dans la loi organique. En revanche, il faudra préciser dans le texte constitutionnel le champ d'application du droit au remboursement des dépenses imposées. Ainsi ces dépenses imposées sont remboursées à chaque collectivité territoriale.

1904. Les dépenses propres seront définies par opposition aux dépenses imposées. Il faudra néanmoins préciser que ces dépenses propres ne sont permises que dans le cadre juridique défini par le législateur, c'est-à-dire qu'elles doivent relever de leurs compétences attribuées (celles-ci pouvant être exclusives ou partagées). Il sera par ailleurs indiqué que c'est l'État qui assure aux collectivités territoriales ce volume de ressources librement disponibles. Selon l'actuel article 72-2 alinéa 1, « les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi ». Cette disposition qui aurait dû fonder l'autonomie financière des collectivités territoriales a souffert d'un manque de précision et d'un refus du Conseil constitutionnel de lui donner un quelconque effet. Elle est maintenue dans la proposition constitutionnelle proposée, mais reformulée pour lui donner dorénavant une véritable valeur juridique.

1905. Le texte constitutionnel devra indiquer que ce volume de ressources librement disponible est proportionnel à celui des dépenses imposées. Si les modalités de calcul des dépenses imposées peuvent être renvoyées à une loi organique, il paraît plus prudent de laisser au constituant le soin de fixer un seuil en dessous duquel il y aurait inconstitutionnalité.

b. Une proposition de dispositions constitutionnelles

1906. Il vient d'être proposé de supprimer l'intégralité de l'article 72-2 de la Constitution. Pour plus de cohérence et afin d'affirmer le lien entre libre administration et autonomie financière, les dispositions nouvelles pourraient être intégrées à l'actuel article 72 de la Constitution. Les trois premiers alinéas de cet article sont les suivants :

> « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa. »
>
> « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur

échelon. »

« Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »

1907. Il est proposé d'insérer après l'actuel alinéa trois, quatre nouveaux alinéas. Les autres alinéas sont inchangés.

Article 72 : Nouvel alinéa 4 : « Dans le cadre de la décentralisation, les collectivités territoriales mettent en place et assurent le fonctionnement, sur leur territoire, d'un service public socle défini par la loi. »

Nouvel alinéa 5 : « Les dépenses découlant de ce service public socle décentralisé sont des dépenses imposées, elles sont intégralement remboursées par l'État à chacune des collectivités territoriales. »

Nouvel alinéa 6 : « Les dépenses qui ne sont pas imposées sont permises, pourvu qu'elles relèvent de compétences attribuées par la loi. Le financement de ces dépenses propres est assuré à chaque collectivité territoriale par l'État. Le volume des ressources librement disponibles permettant ces dépenses propres est proportionnel au montant des dépenses imposées. »

Nouvel alinéa 7 « Une loi organique fixe les modalités de calcul et de comptabilisation des dépenses imposées ainsi que le taux, par catégorie de collectivités territoriales, qui doit être appliqué à leur volume pour déterminer celui des ressources librement disponibles garanties à chacune d'elles. Ce taux ne peut être inférieur à XX % pour les communes, à XX % pour les départements, XX % pour les régions. »

§ 2. Une révision prolongée par une loi organique

1908. La loi organique de 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités a introduit quatre articles au CGCT : LO.1114-1 à LO.1114-4.

1909. Il convient de rappeler que le Conseil constitutionnel a censuré l'assimilation des provinces de la Nouvelle-Calédonie à la catégorie des régions prévue à l'article 2 de la loi dans sa décision du 29 juillet 2004 [1427]. Par ailleurs, dans cette même décision, il a censuré

1427. *Loi organique prise pour l'application du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, *op. cit.*

une partie de l'article 4. Initialement, l'article disposait que « la part des ressources propres est déterminante [...] lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées. Elle ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 ». La censure du juge s'est portée sur la partie de phrase « est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées ».

1910. Une loi organique du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte a modifié à la marge l'article LO.1114-1 introduit par l'article 2 de la loi organique de 2004. Ainsi, « la collectivité départementale de Mayotte » est devenue « le Département de Mayotte ».

1911. La loi organique de 2004 est donc venue préciser les dispositions constitutionnelles introduites par la révision de 2003. Dans la mesure où il vient d'être proposé la suppression de ces dernières, le texte de 2004 doit également être en grande partie abrogé (A). Une nouvelle loi organique, dont la procédure d'adoption devra se conformer à l'article 46 de la Constitution, doit venir préciser les nouvelles dispositions constitutionnelles (B).

A. L'abrogation des dispositions inutiles

1912. En raison de la révision constitutionnelle proposée, les articles LO.1114-2, LO.1114-3 et LO.1114-4 introduits par la loi organique de 2004 devront être abrogés. En effet, deviennent inutiles les dispositions relatives aux ressources propres et au ratio d'autonomie financière d'une part (1) et celles relatives au rapport annuel et au contrôle qu'il fonde d'autre part (2).

1. L'abrogation des dispositions relatives aux ressources propres et au ratio d'autonomie

1913. L'article LO.1114-2 définissant les ressources propres devient nécessairement caduc avec l'abrogation de l'article 72-2 de la Constitution (a). L'article LO.1114-3 définissant l'actuel ratio d'autonomie financière doit être supprimé pour les mêmes raisons (b).

a. L'abrogation de l'article LO.1114-2 définissant les ressources propres

1914. L'actuel article LO.1114-2 est ainsi rédigé :

> « Art. LO.1114-2. - Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs. « Pour la catégorie des communes, les ressources propres sont augmentées du montant de celles qui, mentionnées au premier alinéa, bénéficient aux établissements publics de coopération intercommunale. »

1915. La notion de ressources propres disparaît avec la révision constitutionnelle proposée ci-dessus, elle n'a donc plus besoin d'être précisée dans la loi organique. Il n'est pas inutile de rappeler que le législateur organique et le Conseil constitutionnel lui-même ont usé d'artifices pour qualifier de propres des ressources sur lesquelles les collectivités n'avaient aucun pouvoir de modulation. Cette artificialisation des ressources propres, combinée à la baisse des dotations, explique l'augmentation toujours plus importante du taux d'autonomie financière des collectivités alors que ces dernières dénoncent des marges de manœuvre toujours plus réduites.

b. L'abrogation de l'article LO.1114-3 définissant l'actuel ratio d'autonomie financière

1916. L'actuel article LO.1114-3 est ainsi rédigé :

> « Art. LO 1114-3. - Pour chaque catégorie de collectivités, la part des ressources propres est calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui de la totalité de leurs ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie. « Pour la catégorie des communes, la totalité des ressources mentionnées à l'alinéa précédent est augmentée du montant de la totalité des ressources dont bénéficient les établissements publics de coopération intercommunale, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en

> œuvre par délégation. Cet ensemble est minoré du montant des transferts financiers entre communes et établissements publics de coopération intercommunale.
> « Pour chaque catégorie, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003. »

1917. Logiquement, avec la suppression de la notion de ressources propres, l'article LO 1114-3 doit également être abrogé. La première partie de cette étude a démontré que disposer de ressources propres ne garantissait pas aux collectivités territoriales la protection de leur libre administration. Peu importe le volume de ressources propres dans les ressources totales, le ratio ne pouvait pas renseigner sur le degré de protection matérielle de ce principe.

1918. Le renvoi avec l'alinéa 4 à l'idée de seuil figure là encore directement à l'alinéa 7 du nouvel article 72 de la Constitution. Assurément, il ne s'agit plus d'un rapport entre les ressources propres et les autres ressources, mais entre les dépenses imposées et un volume de ressources à la libre disposition des collectivités territoriales (permettant les dépenses propres).

2. L'abrogation des dispositions relatives au rapport et au contrôle qu'il fonde

1919. La proposition d'une autonomie financière des collectivités territoriales fondée sur la nature de leurs dépenses rend inutile le rapport annuel prévu à l'article LO.1114-4 qu'il s'agira donc de supprimer (a). L'actuel contrôle du ratio d'autonomie devient également obsolète (b).

a. L'abrogation de l'article LO.1114-4 alinéa 1 prévoyant le rapport d'autonomie financière

1920. L'actuel article LO.1114-4 alinéa 1 dispose que « le Gouvernement transmet au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1er juin de la deuxième année qui suit, un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution ».

1921. Ce rapport ne présente aucune utilité puisque les ratios qu'il est supposé communiquer n'indiquent aucunement le niveau de protection de la libre administration des collectivités territoriales. Par ailleurs, ce rapport avait cessé d'être produit. Ce ne sont que les demandes d'obtention de ses dernières versions, formulées dans le cadre de cette étude,

qui a incité l'État à les rédiger de nouveau. Néanmoins, l'avis de la CADA les a considérés comme non communicables au titre du droit d'accès aux documents administratifs prévu par la loi de 1978 [1428].

1922. Dans le cadre de la proposition de réforme de l'autonomie financière des collectivités territoriales, un tel rapport n'est plus utile, ce qui justifie l'abrogation de l'article LO.1114-4 alinéa 1.

b. L'abandon de l'actuel contrôle du ratio d'autonomie financière et l'abrogation de l'article LO.1114-4 alinéa 2

1923. L'actuel article LO.1114-4 alinéa 2 prévoit que « si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées à l'article LO.1114-3, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait ».

1924. Il convient de rappeler que ce texte ne vise que le contrôle du taux d'autonomie financière de chaque catégorie de collectivités territoriales. Toutefois, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il était nécessaire de contrôler l'autonomie financière de chaque collectivité territoriale [1429]. Toutefois, de tels contrôles ont été inexistants puisque les rapports manquaient sans que ni le Parlement ni le Conseil constitutionnel ne s'en émeuvent.

1925. Par ailleurs, à supposer qu'un tel contrôle soit effectué par le juge, il a été montré que la sanction contre le législateur qui en découlerait présente un risque majeur pour les collectivités territoriales. Il suffit en effet au Parlement de voter la baisse des dotations aux collectivités pour automatiquement faire remonter le ratio. Pour toutes ces raisons, ce contrôle doit être abandonné et l'actuel article LO.1114-4 alinéa 2 supprimé.

B. La définition et le calcul des dépenses imposées et de l'enveloppe dédiées aux dépenses propres

1926. L'actuel article LO.1114-1 précise les catégories de collectivités territoriales mentionnées au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. L'article LO.1114-1 fera dorénavant référence non plus à l'article 72-2, mais au nouvel article 72 alinéa 7 :

1428. Voir les paragraphes 1076 à 1087 pages 341–344.
1429. Voir les paragraphes 1062 à 1068 pages 338–339.

« Nouvel article LO.1114-1 : Les catégories de collectivités territoriales mentionnées au troisième alinéa de l'article 72 alinéa 7 de la Constitution sont : « 1° Les communes ; [...]. »

1927. La loi organique prise en application des dispositions introduites par la révision constitutionnelle proposée ci-dessus doit en premier lieu définir et déterminer le calcul des dépenses imposées (1). Par ailleurs, il faudra nécessairement qu'elle précise la définition et le calcul de l'enveloppe dédiée aux dépenses propres (2).

1. La définition et le calcul des dépenses imposées

1928. La loi organique devra dans un premier temps définir les dépenses imposées (a) puis expliquer leur mode de calcul (b).

a. La définition des dépenses imposées

1929. La révision constitutionnelle proposée prévoit notamment les article suivants :

Article 72 de la Constitution :

Nouvel alinéa 4 : « Dans le cadre de la décentralisation, les collectivités territoriales mettent en place et assurent le fonctionnement, sur leur territoire, d'un service public socle défini par la loi. »

Nouvel alinéa 5 : « Les dépenses découlant de ce service public socle décentralisé sont des dépenses imposées, elles sont intégralement remboursées par l'État à chacune des collectivités territoriales. »

Nouvel alinéa 6 : « Les dépenses qui ne sont pas imposées sont permises, pourvu qu'elles relèvent de compétences attribuées par la loi. Le financement de ces dépenses propres est assuré à chaque collectivité territoriale par l'État. La part des ressources librement disponibles permettant ces dépenses propres est proportionnelle au montant des dépenses imposées. »

Nouvel alinéa 7 « Une loi organique fixe les modalités de calcul et de comptabilisation des dépenses imposées ainsi que le taux, par catégorie de collectivités territoriales, qui doit être appliqué à leur volume pour déterminer celui des ressources librement disponibles garanties à chacune d'elles. Ce taux ne peut être inférieur à XX % pour les communes, à XX % pour les établissements de coopération intercommunale, à XX % pour les départements, XX % pour les régions. »

1930. La définition des dépenses imposées pourrait donner lieu à plusieurs nouveaux articles de loi organique. L'un devra rappeler le lien entre dépenses imposées et service public socle décentralisé, introduits respectivement par les nouveaux alinéas 5 et 4 de l'article 72 de la Constitution. Le suivant doit prévoir d'associer à titre consultatif les collectivités territoriales avant une modification sensible d'une composante du service public socle qui aurait nécessairement des conséquences sur leurs dépenses imposées. L'article qui suivra devra imposer que la définition du service public socle décentralisé et les indicateurs permettant de déterminer les dépenses imposées qui en découlent soient soumis chaque année au Parlement.

1931. Ces trois articles pourraient être les suivants :

> Nouvel article LO.1114-2 : « Les dépenses imposées au sens de l'article 72 alinéa 5 de la Constitution sont les dépenses engagées par les collectivités territoriales pour la mise en place et le fonctionnement du service public socle décentralisé, assuré à la population partout sur le territoire national, et défini par la loi. »
>
> Nouvel article LO.1114-3 : « Les organisations représentatives des collectivités territoriales sont consultées avant l'établissement, ou la modification substantielle d'une composante du service public socle décentralisé. »
>
> Nouvel article LO.1114-3 : « À l'occasion de chaque loi de finances, le Parlement se prononce sur la définition de ce service public socle décentralisé et des obligations pesant sur les collectivités dans sa mise en œuvre. »

b. Le calcul des dépenses imposées et de leur remboursement

1932. Les articles suivants doivent régir le calcul des dépenses imposées. Ils constituent la traduction juridique des mécanismes techniques décrits précédemment.

> Nouvel article LO.1114-4 : « La définition du service public socle suppose que la loi indique les dépenses imposées qui en découlent. Ne sont pas considérées comme des dépenses imposées, et ne donnent donc pas lieu à remboursement, celles qui ne sont pas nécessaires à la mise en place ou au fonctionnement du service public socle décentralisé. »
>
> Nouvel article LO.1114-5 alinéa 1 : « Pour déterminer le montant de remboursement des dépenses imposées, l'État doit se référer à un coût médian constaté

pour chacune d'entre elles. Ainsi, pour chaque dépense imposée, la loi détermine le périmètre de comparaison qui doit tenir compte d'éléments objectifs, et établir la médiane des sommes engagées par les collectivités territoriales concernées par cette dépense. »

Nouvel article 1114-5 alinéa 2 : « La loi peut décider que le coût médian constaté soit déterminé sur la base des dépenses engagées par les collectivités les plus vertueuses, pourvu que la population statistique retenue pour l'établir soit suffisante pour qu'il soit pertinent. »

Nouvel article 1114-5 alinéa 3 : « Afin d'obtenir des coûts précis, la loi et le règlement devront faire évoluer les nomenclatures comptables et les règles d'imputation des dépenses. Les données concernant ces coûts sont centralisées et rendues publiques. »

2. La définition et le calcul de l'enveloppe dédiée aux dépenses propres

1933. Préalablement aux dispositions portant sur le calcul de l'enveloppe dédiée aux dépenses propres (b), la loi organique doit préciser leur définition (a)

a. La définition de l'enveloppe dédiée aux dépenses propres

1934. Les articles suivants doivent définir l'enveloppe dédiée aux dépenses propres. Il a été vu qu'elle correspondait *in fine* à une enveloppe de libre administration. Il s'agit donc d'un volume de ressources à la libre disposition des collectivités territoriales.

1935. Le nouvel alinéa 6 de l'article 72 de la Constitution définit déjà les dépenses propres par opposition aux dépenses imposées. Il paraît toutefois utile de rappeler que c'est l'État qui garantit cette enveloppe aux collectivités dont la nature importe peu. Il faut également indiquer que cette enveloppe peut varier à la hausse ou à la baisse au regard des éléments développés dans le chapitre précédent.

Nouvel article 1114-6 : « Au sens de l'article 72 alinéa 6, le volume de ressources librement disponibles permet aux collectivités de financer leurs dépenses propres. La part des dépenses écrêtée avec le mécanisme du coût médian constaté est assimilée à des dépenses propres. »

Nouvel article 1114-7 alinéa 1 : « La loi de finances doit nécessairement prévoir des transferts de l'État aux collectivités territoriales couvrant le remboursement

des dépenses imposées et le volume financier consacré à leurs dépenses propres. Cette enveloppe pourra être abondée pour financer le cas échéant des primes en faveur des collectivités territoriales dont les dépenses imposées sont inférieures au coût médian constaté. »

Nouvel article 1114-7 alinéa 2 : « Si la collectivité territoriale perçoit des recettes provenant d'une activité de service public détachée du service public socle décentralisé, celles-ci s'ajoutent au volume de ressources à sa libre disposition. Dans le cas contraire, ces recettes pourront venir en déduction de l'enveloppe de remboursement des dépenses imposées. »

Nouvel article 1114-7 alinéa 3 : « La cession par la collectivité territoriale des biens qui auront été totalement ou partiellement financés par l'enveloppe de remboursement des dépenses imposées donne lieu à un reversement à l'État pour la part que ce dernier aura *in fine* pris en charge. »

Nouvel article 1114-7 alinéa 4 : « Le financement de l'enveloppe dédiée aux dépenses propres pourra être majoritairement assuré par des dotations, financées le cas échéant par une recentralisation totale ou partielle de la fiscalité locale. »

b. Le calcul de l'enveloppe dédiée aux dépenses propres

1936. La Constitution révisée prévoit un nouveau seuil d'autonomie financière. Un projet de loi de finances dont les transferts financiers de l'État aux collectivités seraient inférieurs au montant attendu encourt la censure. En revanche, rien ne s'oppose à ce que le législateur décide de transferts financiers qui aboutiraient à de ratios d'autonomie financière supérieurs au seuil constitutionnel. Le dernier article de cette proposition de loi organique pourrait être ainsi rédigé :

Nouvel article 1114-8 alinéa 1 : « Le volume que doit garantir l'État à chaque collectivité au titre de ses ressources librement disponibles est déterminé par l'application du ratio d'autonomie financière de sa catégorie tel que fixé à l'article 72 alinéa 7 de la Constitution et du montant de ses dépenses imposées. Cette enveloppe à la libre disposition des collectivités territoriales peut évoluer à la hausse ou à la baisse en fonction des paramètres décrits aux articles précédents. »

Nouvel article 1114-8 alinéa 2 : « La loi pourra prévoir des transferts financiers de l'État supérieurs au montant minimal déterminé par les seuils fixés à l'article 72 alinéa 7. »

Section II Une protection nécessitant l'évolution du droit des comptes publics locaux

1937. Sébastien Kott relève que « le droit positif établit l'obligation [pour le secteur public] de tenir des comptes, précise leurs modalités de production, qui est soumis à cette obligation, et organise la responsabilité qui en découle » [1430]. Il considère qu'il s'agit là d'un « droit des comptes publics ». L'auteur ajoute que « l'ordre juridique précise aussi la manière dont sont exécutées les opérations financières des personnes publiques (recettes et dépenses), au sein d'un droit que l'on a trop souvent et de manière inappropriée appelé droit de la comptabilité publique alors qu'il s'agit d'un droit administratif spécial et processuel : un droit de l'exécution budgétaire » [1431]. Pour Sébastien Kott, « il convient de bien distinguer ces deux droits, parties d'un droit public financier plus large, dans la mesure où seul le premier (le droit des comptes publics) est réellement un droit du chiffre, un droit "comptable" » [1432].

1938. Louis Bahougne et Aurélien Camus précisent que « le droit des comptes publics entend saisir, dans une perspective strictement juridique, l'objet comptable que sont les comptes publics. À cet égard, si on considère que la matière des comptes publics recouvre d'une part, les méthodes utilisées pour enregistrer et traiter l'information - la comptabilité *stricto sensu* - et d'autre part, la restitution de ces informations par la production d'états financiers, alors l'étude du droit des comptes publics appréhende les normes comptables régissant l'organisation et le fonctionnement des comptes publics, leur présentation formalisée ainsi que leur diffusion » [1433].

1939. Ce droit des comptes publics va concerner l'État, mais également les collectivités territoriales. Les normes qui le constituent émanent à la fois du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire sans d'ailleurs que la frontière entre les compétences relevant de l'un et de l'autre soit toujours très claire. Pour ce qui concerne les collectivités territoriales,

1430. Sébastien KOTT, « Le rôle de la comptabilité en droit financier public » *in Droit et comptabilité. La spécificité des comptes publics*, sous la dir. de Sébastien KOTT, Economica, 1997, p. 155, p. 155.
1431. *Ibid.*, p. 155.
1432. *Ibid.*, p. 155.
1433. Louis BAHOUGNE et Aurélien CAMUS, *Droit de la comptabilité publique*, Thémis Droit, PUF, 2020, 498 p., p. 36.

le droit des comptes publics est constitué de textes épars, relevant parfois du droit souple.

1940. Aujourd'hui, l'évolution du droit des comptes publics locaux est dominée par des enjeux de fiabilisation et de lisibilité (§1). Si ces questions sont assurément essentielles, elles doivent faire la place à d'autres considérations. Dans le cadre de la protection d'une autonomie financière des collectivités territoriales fondée sur la nature de leurs dépenses, une évolution du droit des comptes publics locaux sera nécessaire. Ce droit doit désormais renforcer la comptabilité fonctionnelle des collectivités territoriales (§2).

§ 1. Un droit dominé par des enjeux de fiabilisation et de lisibilité des comptes publics locaux

1941. Il existe aujourd'hui deux chantiers, qui se trouvent au stade de l'expérimentation, et qui devraient sensiblement transformer le droit des comptes publics locaux. Il s'agit d'une part de la démarche de certification de ces comptes, au cœur de laquelle se trouve la question de leur fiabilisation (A). Il s'agit d'autre part du compte financier unique ayant, selon ses promoteurs, plus particulièrement vocation à améliorer la lisibilité des informations financières des collectivités territoriales (B).

A. La fiabilisation des comptes publics locaux au cœur de la démarche de certification

1942. Il faut relever que la certification, qui devrait améliorer la fiabilité des comptes (2) est une démarche, qui bien que tardive, intéresse plusieurs utilisateurs des comptes publics locaux (1).

1. Une certification tardive intéressant plusieurs utilisateurs des comptes publics locaux

1943. La certification des comptes publics locaux n'est aujourd'hui qu'au stade de l'expérimentation. Cette démarche entamée tardivement (a) est néanmoins attendue par plusieurs utilisateurs des comptes publics locaux (b).

a. Une démarche de certification des comptes locaux entamée tardivement

1944. Pour la Cour des comptes, « la certification est une opinion écrite et motivée sur les comptes annuels d'une entité qu'un auditeur externe indépendant formule sous sa propre responsabilité. Elle consiste à collecter les éléments nécessaires à l'obtention d'une assurance raisonnable – et non pas absolue – sur la conformité des comptes, dans tous leurs aspects significatifs, à un ensemble de règles et de principes comptables applicables » [1434].

1945. En 2001, avec l'article 58 de la LOLF, et sur le fondement du dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution, la Cour des comptes se voit donner pour mission « la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État ». Il s'agit d'une tâche dont elle s'acquitte depuis la mise en œuvre de la LOLF, la première certification porte donc sur l'exercice 2006.

1946. À partir de la moitié des années 2000, plusieurs autres administrations se voient dans l'obligation de faire certifier leurs comptes. La loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale prévoit que les magistrats de la rue Cambon certifient les comptes des organismes de sécurité sociale (LO.111-3 du Code de la sécurité sociale). Parfois, ce sont des commissaires aux comptes qui seront amenés à certifier. Ce sera le cas des comptes de la Caisse des dépôts et consignations (article L518-15 du Code monétaire et financier), des établissements publics d'enseignement supérieur (article L762-5 du Code de l'éducation) ou encore des offices publics d'habitat (article R423-28 du Code de la construction et de l'habitation). Pour les comptes des établissements publics de santé, la certification est selon les cas opérée « par un commissaire aux comptes ou par la Cour des comptes » (L6145-16 du Code de la santé publique).

1947. Il n'y avait pas de raisons pour que les comptes des collectivités territoriales échappent plus longtemps à cette obligation, surtout après la révision constitutionnelle de 2008 qui insère notamment un article 47-2 alinéa 2 au texte fondamental, selon lequel « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

1948. La certification des comptes publics locaux est une préoccupation ancienne. La question de son instauration s'est notamment posée au début des années 1990 après plusieurs affaires politico-financières : « affaires Carignon ou Longuet, affaires des HLM

1434. *Bilan intermédiaire de l'expérimentation de la certification des comptes locaux*, Cour des comptes, 2019, [En ligne], p. 10.

du Gard ou du SIVOM de La Baule, affaire Garing » [1435], etc.

1949. Après plusieurs rapports officiels [1436] prenant position pour cette certification et également sous la pression des exigences européennes, le législateur a dû donner des gages. Ainsi, la loi NOTRé prévoit une expérimentation de cette certification des comptes publics locaux. Avant de l'évoquer, il faut remarquer que cette certification intéresse plusieurs utilisateurs des comptes publics locaux.

b. Une certification intéressant plusieurs utilisateurs des comptes publics locaux

1950. Le Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP), estime qu' « au-delà des attentes des gestionnaires ou de leurs tutelles, l'information comptable répond aux besoins d'utilisateurs extérieurs aux entités publiques qui ne sont pas nécessairement en mesure d'accéder directement à une information correspondant à leur attente » [1437]. Ainsi, « hormis les utilisateurs internes, les utilisateurs de l'information sont les citoyens et leurs représentants, à l'évidence premiers destinataires de l'information comptable ; les usagers, bénéficiaires de services ; les contributeurs financiers (contribuables, assurés sociaux ou prêteurs) ; les partenaires sociaux ; les organes de contrôle ; les contractants des entités publiques ; les entités publiques étrangères ou internationales en rapport avec les entités publiques françaises » [1438].

1951. La question des utilisateurs, que le CNoCP appelle également « lecteurs » [1439] des comptes des collectivités territoriales, est essentielle. L'élaboration de tels documents représente des efforts considérables pour les collectivités territoriales et il est donc pertinent de se demander qui les utilise. La réponse est d'autant plus importante que la certification, ainsi d'ailleurs que le compte financier unique, constituent des réformes qui peuvent venir alourdir sensiblement la confection des documents publics locaux.

1952. Concernant la liste des utilisateurs des comptes des collectivités territoriales proposées par le CNoCP, il faut sans doute relativiser l'affirmation selon laquelle les premiers destinataires de l'information comptable sont les citoyens et leurs représentants.

1435. Frédéric VALLETOUX, « Des experts relancent le débat sur la certification des comptes locaux », *Les Échos* 23 nov. 1994, [En ligne] (visité le 26/12/2021).
1436. Parmi ces rapports : Danièle LAJOUMARD et al., *La transparence financière des collectivités territoriales*, n° 2012-M-075-03, IGF et IGA, déc. 2012, [En ligne]
1437. *Cadre conceptuel des comptes publics relevant de la comptabilité d'exercice. Avis*, n° 2016-02, IGF et IGA, juill. 2016, [En ligne], p. 27.
1438. *Ibid.*, p. 27.
1439. *Ibid.*, p. 27.

S'il ne fait pas de doute que les citoyens doivent avoir accès à des comptes publics de qualité et notamment des comptes publics locaux, il paraît néanmoins péremptoire d'avancer qu'ils sont les premiers utilisateurs de ces comptes. L'utilisateur est celui qui fait usage de quelque chose. La preuve n'est aujourd'hui pas rapportée que les citoyens font directement usage des comptes publics des collectivités territoriales. Ils peuvent être intéressés par les différents baromètres de la gestion publique locale que la presse établit, en se fondant notamment sur les informations contenues dans ces comptes, mais il est peu probable qu'ils accèdent de leur propre initiative à ces comptes.

1953. La lecture de comptes publics locaux est sinon impossible, du moins complexe pour un non-initié. Par ailleurs, si les citoyens consultaient spontanément les comptes des collectivités territoriales, ces dernières respecteraient sans doute plus rigoureusement leur obligation, en tout cas pour celles comptant plus de 3500 habitants, de les mettre en ligne [1440]. Or, sur les 30 premières villes de France, au 1er mars 2022, plusieurs d'entre elles n'avaient toujours pas publié leur compte administratif 2020 (alors que le décret impose une publication dans le mois suivant le vote du document). Si ces collectivités avaient été sollicitées par des citoyens « utilisateurs » de ces comptes, il est probable que la mise en ligne aurait été effectuée.

1954. Les représentants auxquels fait référence le CNoCP sont, pour ce qui concerne les comptes publics locaux, les membres des assemblées délibérantes. Ces élus doivent bien entendu bénéficier de comptes fiables. Pour autant, sont-ils vraiment les premiers utilisateurs de ces comptes ? C'est sans doute le cas pour une minorité d'entre eux. Il s'agit notamment des quelques élus d'opposition chargés par leur groupe politique de contrôler les finances publiques de la collectivité dans laquelle ils siègent. Les membres de la majorité de l'assemblée délibérante s'en remettent quant à eux au chef de l'exécutif, qui est par ailleurs l'ordonnateur responsable de la réalisation de certains de ces comptes publics.

1955. La certification des comptes locaux va surtout intéresser les établissements financiers, qui ont besoin de savoir si les informations communiquées dans les comptes publics locaux sont fiables. Avant de s'engager, ils doivent déterminer si la collectivité dispose des ressources pérennes pour rembourser les prêts contractés. Ces prêteurs seront également sensibles à obtenir une image fidèle du patrimoine de la collectivité, et plus particulièrement de son patrimoine cessible.

1440. Décret relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération de documents d'informations budgétaires et financières, 23 juin 2016, n° 2016-834 codifié à l'article R2313-8 du CGCT

1956. Comme le mentionne le CNoCP, la certification des comptes des collectivités territoriales intéresse aussi les entités publiques étrangères. C'est d'ailleurs une directive du Conseil de l'Union européenne qui a participé à l'inscription à l'agenda français de la certification des comptes publics locaux (même s'il faut relever que préalablement, la loi de finances pour 2011, dans son article 63, posait en droit interne le principe de la certification des comptes). Le texte du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, en son article 3, indique que « les États membres disposent de systèmes de comptabilité publique couvrant de manière exhaustive et cohérente tous les sous-secteurs des administrations publiques et contenant les informations nécessaires à la production de données fondées sur les droits constatés en vue de la préparation de données établies sur la base des normes du SEC 95. Ces systèmes de comptabilité publique sont soumis à un contrôle interne et à un audit indépendant » [1441]. Il faut relever que le système européen des comptes aujourd'hui en vigueur est le SEC 2010.

2. Une certification qui devrait améliorer la fiabilité des comptes publics locaux

1957. L'expérimentation portant sur la certification des comptes locaux a confirmé leur insincérité (a). La démarche se révèle donc utile, à partir du moment où elle amène les collectivités territoriales à prendre les mesures nécessaires pour fiabiliser leurs comptes. Il convient de mentionner qu'il faudra relever plusieurs défis pour généraliser la certification à un nombre pertinent de collectivités territoriales (b).

a. Une expérimentation confirmant l'insincérité des comptes financiers locaux

1958. Dans le cadre de l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales inscrite dans la loi NOTRé du 7 août 2015, la Cour des comptes a réalisé, conformément à l'article 110 du texte, un bilan provisoire de la démarche. Dans un rapport livré en 2019, elle revient sur cette absence de fiabilité des états financiers des collectivités territoriales. Certes, le rapport s'appuie sur l'examen des 25 collectivités (au sens large) expérimentatrices, mais l'ensemble des irrégularités pointées se retrouve très fréquemment dans les observations des CRTC. Il se suffit de se référer à l'étude de Marc Leroy [1442] pour s'en convaincre.

1441. Directive du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, 19 juill. 2002, n° 2011/85/UE.
1442. Marc LEROY, « Quelle qualité de la décision financière des collectivités territoriales ? », *op. cit.*

1959. Dans un chapitre consacré aux principaux enseignements des diagnostics réalisés avant le lancement de l'expérimentation, auprès des collectivités retenues, la Cour a identifié de nombreux obstacles à la certification des comptes. Ces obstacles ne sont ni plus ni moins des entorses constatées à la fiabilité des comptes.

1960. Le rapport relève l'absence de budgets annexes [1443], pourtant d'ores et déjà obligatoires pour certains services publics administratifs, industriels ou commerciaux, ou sociaux et médico-sociaux. La Cour relève également que malgré les transferts de compétences, notamment imposés par la loi NOTRé, certains actifs n'ont pas été comptabilisés dans les états financiers de la collectivité destinataire [1444]. Lorsque cette comptabilisation a eu lieu, l'évaluation des dits actifs est insatisfaisante [1445]. Comme cela a été signalé, même les biens que la collectivité possède parfois depuis plusieurs années ne sont pas correctement recensés ou évalués [1446].

1961. Sans un inventaire exhaustif et précis de ses actifs, matériels ou immatériels, et cela inclut les stocks, il ne peut y avoir d'image fidèle du patrimoine de la collectivité territoriale. Ces lacunes peuvent avoir des conséquences importantes. Un patrimoine (et plus particulièrement un patrimoine cessible) sous-estimé peut par exemple dégrader l'appréciation que pourrait avoir un établissement bancaire sollicité, qui alors soit renoncerait à prêter soit le ferait à des conditions moins favorables. Par ailleurs, un actif ignoré ou mal évalué signifiera généralement une absence ou une insuffisance des dotations aux amortissements. Dans certains cas, cela se traduira par exemple par un manque de fonds en réserve pour réparer ou remplacer le bien.

1962. Il faut préciser qu'en matière de comptabilisation des amortissements, les collectivités ne sont pas toujours ignorantes ou de mauvaise foi. Il existe des règles budgétaires les invitant dans certains cas à ne pas les enregistrer. Cela ne manque d'ailleurs pas de faire réagir les « agents normalisateurs » pour qui les règles comptables doivent s'imposer aux

1443. *Bilan intermédiaire de l'expérimentation de la certification des comptes locaux*, *op. cit.*, p. 16.
1444. *Ibid.*, p. 17.
1445. *Ibid.*, p. 18.
1446. *Ibid.*, p. 22.

règles budgétaires [1447].

1963. Les collectivités entretiennent de nombreux liens, plus ou moins étroits, souvent financiers ou ayant des conséquences financières, avec ce qu'il est convenu de désigner sous le terme de satellites. S'y trouvent les sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales, établissements publics locaux, syndicats, associations, etc. La Cour des comptes rappelle que ces liens prennent des formes diverses : « participation au capital de sociétés, octroi de garanties d'emprunt, versement de subventions ou engagements dits "hors bilan" comme, par exemple, des reprises de personnel ou le rachat de matériels dans le cadre de la gestion déléguée de service public » [1448]. Il est important de les évaluer et de les comptabiliser. En effet, ils renseignent sur les risques auxquels s'exposent les collectivités territoriales. Pour autant, ce travail est là encore lacunaire. Les diagnostics de la Cour des comptes « mettent en exergue la nécessité d'améliorer le recensement des participations financières, l'évaluation à la date de clôture de la valeur des titres détenus eu égard à l'analyse des risques financiers susceptibles d'avoir une incidence sur les comptes (dépréciation des titres, constatation de provisions, participation à une recapitalisation) en fonction de l'activité de ces satellites » [1449].

1964. Toujours parmi les éléments susceptibles d'entacher la sincérité des comptes, il importe de relever : l'absence ou l'insuffisance des provisions pour dépréciation et des provisions pour risques et charges. Si un risque n'est pas suffisamment provisionné dans les comptes de la collectivité, cela conduit à minorer une dette probable et la situation patrimoniale de la collectivité sera, dans ce cas également, faussée. Les risques identifiés par la Cour

1447. Voir par exemple le témoignage de la Secrétaire générale du Conseil de normalisation des comptes publics : « Les collectivités territoriales ont longtemps été considérées comme en pointe dans le domaine de la comptabilité générale. Cependant, l'existence de la règle de l'équilibre budgétaire, au demeurant non critiquable, soulève quelques difficultés. En effet, toute écriture comptable venant affecter à la baisse le résultat a une conséquence budgétaire mécanique et donc une conséquence fiscale potentielle, dès lors que l'impôt finance le déficit comptable. Certains considérant que ces conséquences n'étaient pas fondées, des solutions alternatives pour contourner ces effets ont été instaurées. On pense à la règle de « neutralisation » de certaines écritures, et notamment des amortissements et des dépréciations. On pense également aux règles consistant à ne pas inscrire dans les comptes les écritures affectant à la baisse le résultat (absence d'amortissement ou de dépréciation pour certaines entités et certains biens). Malheureusement, ces adaptations ont été apportées aux règles existantes sans conception bien claire de leur statut et sans en tirer de conséquences sur la façon dont le système avait été initialement bâti. L'emploi de telles adaptations conduit aujourd'hui à une situation dans laquelle les comptes sont devenus assez difficiles à comprendre pour la majorité des lecteurs », Marie-Pierre CALMEL, « Les enjeux de la normalisation comptable au niveau national » *in L'évolution des juridictions financières. Actes du colloque des 1er et 2 décembre 2011 organisé à la Cour des comptes - Grand' Chambre*, sous la dir. de Flizot STÉPHANIE, jan. 2013, p. 37.
1448. *Bilan intermédiaire de l'expérimentation de la certification des comptes locaux*, *op. cit.*, p. 18.
1449. *Ibid.*, p. 18.

des comptes « portent principalement sur les litiges avec des tiers ou des agents (commande publique, urbanisme, fins de contrat, etc.), les engagements sociaux (heures supplémentaires, congés annuels résiduels de fin d'année, comptes épargne-temps, etc.) ou les engagements financiers (emprunts complexes, instruments de couverture, garanties d'emprunt) » [1450].

1965. Comme cela a été évoqué, les collectivités sont souvent peu rigoureuses dans le rattachement à l'exercice concerné d'une charge ou d'un produit. Il faut prendre une nouvelle fois l'exemple d'un établissement de crédit sollicité par une collectivité. Celui-ci contrôlera sa situation financière à partir des documents arrêtés au moment de l'examen de la demande de prêt, donc la plupart du temps en se fondant sur le compte de l'exercice précédent. Or, si des charges ou des produits correspondants au dit exercice n'y ont pas été rattachés, alors le contrôle est biaisé. Dans le cas où ce sont des charges qui n'ont pas été correctement rattachées à l'exercice examiné, la collectivité présentera une situation meilleure que ce qu'elle n'est en réalité. En cas d'accord de prêt, elle prend le risque, selon l'importance des charges omises, de faire face à des difficultés pour le rembourser. Dans l'hypothèse où ce sont des recettes qui n'ont pas été correctement rattachées à l'exercice, alors la demande de prêt sera étudiée dans des conditions moins favorables.

b. Les défis de la généralisation de la certification des comptes publics locaux

1966. Pour un certain nombre d'utilisateurs des comptes publics locaux, leur certification revêt une importance capitale. Ce sera le cas également pour les collectivités elles-mêmes. À l'occasion d'un colloque organisé par la CRC du Centre-Val de Loire portant sur l'expérimentation de la certification des comptes locaux en 2019, le maire de Sceaux dont la commune fait partie des 25 collectivités expérimentatrices a rapporté ce qu'il a qualifié être une « anecdote » :

> « Nous avons à Sceaux une pratique de travail avec des baux à construction, c'est-à-dire que nous louons des terrains pour une durée longue (60 - 65 ans), on perçoit une redevance capitalisée et le constructeur construit [...]. Le bien revient à la ville [à l'issue du contrat]. On avait ce stock de baux à construction, qui avait donné lieu à redevances capitalisées, donc de toute façon, ils avaient disparu des écrans radars. À l'occasion de la certification, on a été amené à exhumer le stock des baux à construction pour les regarder à nouveau. [On a alors] découvert que sur un des baux à construction [dont je n'avais aucun

1450. *Ibid.*, p. 23.

> souvenir], il y avait une redevance capitalisée pour les 20 premières années et qu'un loyer recommençait à être payé à partir de la 21ème année. On a redécouvert ça et nous venons d'émettre un titre de recette au bailleur pour un montant total de 400 000 euros et qu'il a accepté de payer. » [1451]

1967. Si une telle situation s'est présentée dans une commune où le maire est président de la commission des finances et de la fiscalité de l'Association des maires de France depuis 2002, il est peu probable qu'il s'agisse d'un cas isolé. La généralisation de la certification des comptes publics locaux pourrait donc permettre aux collectivités de sensiblement améliorer la qualité de leur gestion.

1968. Toutefois, comme le montre cet exemple, une telle démarche exige de la collectivité qu'elle y consacre des moyens humains et financiers suffisants. Il n'est pas certain que toutes les collectivités bénéficient de ces ressources. Avant même le lancement de l'expérimentation, le rapport Lambert-Migaud de 2005 sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances préconisait de réserver la certification aux seules grandes collectivités. Dès cette époque, les auteurs considéraient que la certification se justifiait « dès lors que l'arbitrage coûts / avantages d'une telle démarche [aura] été explicitée » [1452].

1969. À ce jour, l'expérimentation n'est pas terminée et les décisions concernant le périmètre de l'obligation de certification des comptes locaux ne sont pas connues. Il faudra sans doute prévoir un accompagnement public spécifique pour permettre aux collectivités de se mettre en conformité avant que les commissaires aux comptes soient sollicités. Cet accompagnement sera d'autant plus nécessaire que dans le même temps, un autre chantier important va s'imposer aux collectivités : celui du passage au compte financier unique, notamment supposé améliorer la lisibilité de l'information financière de comptes publics locaux.

1451. *L'expérimentation de la certification des comptes locaux en questions*, colloque organisé par la CRC du Centre-Val de Loire, 18 avril 2019 à Orléans, intervention du Maire de Sceaux : https://www.youtube.com/watch?v=PVQkyZt-QXw&list=PL8wZgg7d3_ueAoaZrFBDaS8XMRLWaq-V à partir de 9'25.

1452. Note relative à l'extension éventuelle des principes de la LOLF aux collectivités territoriales, Alain LAMBERT et Didier MIGAUD, *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*, *op. cit.*

B. Un compte financier unique supposé améliorer la lisibilité des comptes publics locaux

1970. La fiabilisation, au travers par exemple de la certification des comptes, des informations financières est un préalable. Pour autant, il est également souhaitable, pour qu'elles soient intelligibles pour le plus grand nombre, de s'assurer de leur lisibilité. Il s'agit d'ailleurs de rendre effectif pour les citoyens le droit garanti par l'article 15 de la DDHC qui dispose que « la Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration » ainsi que l'article 47-2 de la Constitution selon lequel « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

1971. En effet, fiabilité ou sincérité ne signifient pas lisibilité et les comptes publics locaux demeurent, cela a été mentionné, relativement inaccessibles pour les non-initiés. L'absence d'une réelle lisibilité de ces comptes est problématique (1) et à ce jour, le projet de compte financier unique est de ce point de vue insatisfaisant (2).

1. Une absence problématique de lisibilité des comptes publics locaux

1972. Pour faire face au manque de lisibilité des comptes publics locaux, des collectivités sont amenées à élaborer des documents informels (a). Or, ces documents peuvent se trouver à la frontière entre information financière et communication financière (b).

a. Des collectivités amenées à élaborer des documents informels

1973. L'enjeu de la lisibilité des informations financières est important pour les exécutifs locaux. Il importe de rappeler en effet que l'assemblée délibérante doit voter les documents de l'ordonnateur (le budget, les différentes délibérations modificatives dont le budget supplémentaire, ainsi que le compte administratif) et celui du comptable (le compte de gestion). Ces documents sont donc supposés être suffisamment compréhensibles par les élus pour les éclairer convenablement avant leur délibération. Par ailleurs, les majorités locales doivent également rendre compte à leurs administrés de leurs choix politiques. Les contribuables locaux doivent notamment comprendre les implications financières des décisions de leurs élus. Il est normal également qu'ils puissent rapidement être renseignés sur la consistance du patrimoine de leur commune, de leur département, ou de leur région.

1974. Pour autant, les exécutifs locaux rencontrent de sérieuses difficultés à expliquer leurs engagements au travers des maquettes budgétaires et comptables actuelles, différentes selon les catégories de collectivités. Ces documents, déjà lisibles à lire pour des élus non spécialistes des finances publiques locales, sont *a fortiori* peu accessibles aux citoyens.

1975. C'est pourquoi, de plus en plus de collectivités et surtout parmi les plus grandes, font le choix de produire un « document informel élaboré sur une codification analytique *ad hoc* [remplaçant] la plupart du temps [...] le document officiel dans la discussion budgétaire » [1453]. Certains auteurs considèrent que « ces initiatives locales [sont] destinées à améliorer la présentation budgétaire » [1454].

1976. Cependant, ces documents informels ne sont pas sans présenter certains risques. En effet, dans la mesure où ils s'éloignent de ceux régis par le droit positif, l'exécutif peut-être amené à confondre information financière loyale et communication financière biaisée.

b. Des documents informels à la frontière entre information financière et communication financière

1977. Ces documents informels peuvent servir aux élus à piloter leurs propres politiques publiques et à rendre compte librement de la manière dont est gérée la collectivité. Sur ce deuxième aspect, il faut avoir à l'esprit que l'exécutif va nécessairement chercher à orienter le lecteur. S'il n'y a pas toujours malice dans la démarche, elle signifie toutefois que l'information chiffrée présentée est moins objective que celle figurant dans les documents qui obéissent à une présentation formalisée. Par exemple, une commune soumise à l'instruction budgétaire et comptable M14, qui voudrait mettre en avant son engagement en faveur des politiques sociales, pourrait décider de regrouper certaines dépenses aujourd'hui ventilées dans plusieurs fonctions. Or, il existe pourtant dans la nomenclature fonctionnelle une sous-fonction « Interventions sociales ». Il y aurait donc, sous une appellation identique ou similaire (comme « dépenses sociales »), des sommes très différentes entre celles portées au compte administratif et celles figurant dans un document informel. Une présentation *ad hoc* des données financières et comptables peut conduire à des démonstrations s'écartant d'une vérité du chiffre organisée de la même manière pour toutes les collectivités relevant d'une même instruction budgétaire et comptable.

1453. Loïc LEVOYER, « Des instruments budgétaires à différencier selon les collectivités territoriales ? », *RFFP* 2015, n° 129, p. 73.
1454. *Ibid.*

1978. Il faut préciser que l'information financière des collectivités territoriales relève à la fois des données chiffrées et des commentaires. Sans doute faudrait-il considérer que si les opinions sont libres, les chiffres sont sacrés. Ainsi, d'un point de vue démocratique, il est préférable que les élus débattent à partir des documents budgétaires légaux, ceux qu'ils sont amenés à voter, plutôt qu'en se fondant sur des documents informels qui n'ont aucune valeur juridique. L'ordonnateur demeure cependant libre de commenter les chiffres à sa guise. C'est d'ailleurs ce qu'il fait déjà dans le cadre du débat d'orientation budgétaire.

1979. Ce débat a été institué par la loi du 6 février 1992 [1455]. Par exemple, pour les communes, il est codifié à l'article L2312-1 du CGCT. Celui-ci dispose que « dans les communes de 3500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur [...] ». Cette obligation est naturellement étendue aux départements et aux régions, respectivement aux articles L3312-1 et L4312-1 CGCT. Le DOB est une formalité substantielle et si le débat ne se tenait pas, alors le budget de la collectivité pourrait être annulé [1456].

1980. Il reste que les informations communiquées par l'exécutif à l'assemblée délibérante pouvaient être relativement maigres et le débat était par conséquent plutôt pauvre. La loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018 [1457], dans son article 13, a précisé les informations qui doivent obligatoirement être communiquées aux élus. Dorénavant, chaque collectivité territoriale (ou groupement de collectivités territoriales) présente ses objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement et l'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette. Si ces éléments sont bienvenus, ils demeurent encore insuffisants pour aboutir à un débat riche.

1981. Le rapport déjà cité de Pierre Richard, *Solidarité et performances : Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, qui estimait nécessaire d'« améliorer la qualité des informations financières » a émis quelques propositions pour aller dans ce sens.

1455. *Loi relative à l'administration territoriale de la République*, *op. cit.*
1456. Antoinette HASTINGS-MARCHADIER rappelle qu'il doit être pris acte du débat dans une délibération spécifique (la loi NOTRe consacre ici une circulaire du 24 févr. 1993 confortée par un jugement du TA Montpellier, 11 oct. 1995, *M. Bard c/ Commune de Bédarieux*) », Antoinette HASTINGS-MARCHADIER, « L'accompagnement financier de la réforme territoriale », *AJDA* 2015, p. 1917.
1457. *Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*, *op. cit.*

Ainsi, il suggérait que des collectivités, proches géographiquement, puissent échanger leurs informations sur leurs perspectives financières. Plus audacieux, le rapport proposait pour « les collectivités les plus importantes, la désignation au sein de l'assemblée délibérante de membres de la majorité et de l'opposition chargés d'émettre un avis sur les propositions budgétaires de l'exécutif local » [1458]. Il est possible d'imaginer que de tels avis, issus d'une discussion préalable et contradictoire, en dehors des jeux d'acteurs inhérents aux séances publiques de l'assemblée délibérante, puissent davantage éclairer les élus qui la composent.

1982. Concernant les comptes locaux en tant que tels, qu'ils obéissent à des règles identiques en fonction des catégories de collectivités permet les comparaisons. Il est ainsi possible de comparer l'évolution des dépenses, des recettes, de la consistance du patrimoine de la collectivité sur plusieurs années. Il est également possible de comparer les collectivités entre elles. Avec des documents *ad hoc*, ces comparaisons avec d'autres collectivités sont impossibles puisque chacune d'elles choisit son propre système de codification. Par ailleurs, la comparaison dans le temps des données de la même collectivité peut être également perturbée. En effet, dans la mesure où il s'agit de documents informels donc non encadrés juridiquement, rien ne garantit que d'une année sur l'autre, la présentation retenue soit la même.

1983. Il a été relevé par Loïc Levoyer que « certaines collectivités vont même jusqu'à demander à pouvoir voter et exécuter leur budget selon la nomenclature qu'elles auraient elles-mêmes élaborée ». L'auteur rappelle à juste titre que « si des améliorations sont toujours possibles, elles ne doivent pas faire oublier l'impératif que constitue la publication de données homogènes sur le territoire, dans un but de lisibilité et de consolidation des données relatives aux dépenses locales » [1459].

1984. Dans ce contexte, la réforme du compte financier unique (CFU) représente une occasion majeure d'uniformisation des données financières et comptes des collectivités, à condition toutefois qu'il résolve le problème de lisibilité qui a poussé les collectivités à construire leurs propres documents. De ce point de vue, le CFU est à ce jour insatisfaisant.

1458. Pierre RICHARD, *op. cit.*, p. 7.
1459. Loïc LEVOYER, *Finances locales*, 3ème éd., Les fondamentaux du droit, Hachette Éducation, 2021, 168 p.

2. Un projet de compte financier unique à ce jour insatisfaisant

1985. À l'occasion des discussions sur le compte financier unique, les objectifs de transparence et de lisibilité de l'information ont plusieurs fois été mis en avant pour justifier la démarche. Ce document permettrait donc « en mettant davantage en exergue les données comptables à côté des données budgétaires [...] de mieux éclairer les assemblées délibérantes et pourra ainsi contribuer à enrichir le débat démocratique sur les finances locales » [1460].

1986. Deux autres grands objectifs sont également assignés à ce CFU : l'amélioration des comptes « notamment en faisant apparaître des données (et possiblement des discordances [entre les données comptables et les données budgétaires]) restées jusqu'ici méconnues » et la simplification « [des] processus administratifs entre l'ordonnateur et le comptable » [1461]. La question est de savoir si la transparence, la lisibilité, l'amélioration et la simplification voulues peuvent être au rendez-vous.

1987. Dans la mesure où le compte financier unique est encore au stade de l'expérimentation, il est difficile d'en faire une critique définitive. Pour autant, rien ne permet d'affirmer que les comptes publics locaux seront plus lisibles avec le CFU (a). Par ailleurs, certaines réflexions pourraient même amener ce CFU à dégrader l'information financière contenue dans ces comptes publics locaux (b).

a. Un CFU ne rendant pas plus lisibles les comptes publics locaux

1988. Les assemblées locales délibèrent à la fois sur le compte administratif de l'ordonnateur, principalement régi par des règles de comptabilité budgétaire, et sur le compte de gestion du comptable public, quant à lui relevant pour l'essentiel des règles de la comptabilité générale. Or, pour les collectivités territoriales, le résultat produit par la comptabilité budgétaire doit être le même que celui obtenu par la comptabilité générale. Ces deux comptabilités sont obligatoirement imbriquées. Cette unicité de résultat relève du monisme comptable, par opposition au dualisme comptable (une approche qui concerne quant à elle les comptes de l'État).

1460. *Une trajectoire d'amélioration de la qualité des comptes et de l'information comptable des collectivités locales à « horizon 2023 ». Note de problématique*, Comité de fiabilité des comptes locaux, nov. 2019, [En ligne].
1461. *Expérimentation du compte financier unique (CFU). Présentation générale.*, DGFIP et DGCL, juin 2021, [En ligne], p. 3.

1989. Il faut toutefois relever que si le compte administratif et le compte de gestion sont supposés présenter les mêmes opérations et donc le même résultat annuel, des informations se trouvant dans le premier ne figurent pas nécessairement dans le second (par exemple, des opérations de neutralisation, la ventilation des dépenses par fonction, etc.) et vice-versa (le compte de gestion fait apparaître un état plus complet du patrimoine de la collectivité que ce que propose le compte administratif). Il est apparu opportun de fusionner ces comptes et d'établir pour chaque collectivité un compte de résultat, un bilan et des annexes. Il importe de noter que l'opportunité issue de ce mouvement de réforme n'a pas été saisie s'agissant de l'instauration d'agences comptables [1462] a échoué. Il était notamment craint des atteintes à la séparation de l'ordonnateur et du comptable [1463].

1990. L'État a décidé que ce compte financier unique reposerait sur le référentiel budgétaire et comptable M57 (et M57 abrégé pour les collectivités de moins de 3500 habitants) ayant donc également vocation à devenir unique. Il remplacera ainsi les instructions existantes dédiées chacune à différentes entités publiques (M14, M52, M71, etc.). Pour ce qui relève de la comptabilité générale, ce compte financier unique intégrera toutes les normes comptables [1464] produites par le CNoCP.

1991. L'article 242 de la loi de finances pour 2019 [1465], modifié par l'article 137 de la loi de finances pour 2021 [1466] permet à des collectivités d'expérimenter ce compte financier unique. La crise sanitaire liée à la Covid-19 a repoussé l'expérimentation qui a finalement débuté avec l'exercice 2021. En principe, le CFU régira, à partir de 2024, la nouvelle présentation des comptes locaux (par voie de conséquence, la M57 s'imposera également à toutes les collectivités territoriales). Il fait noter que le référentiel M57 a déjà été adopté par plusieurs collectivités.

1992. Une présentation générale du CFU, mise à jour en novembre 2021, produite à l'initiative de la Direction générale des Finances publiques et de la Direction générale des Collectivités locales permet d'entrevoir plus précisément ce que sera ce CFU. Il est ainsi prévu de faire figurer dans ce document cinq parties. La partie I est intitulée « Informations générales et synthétiques », la partie II « Exécution budgétaire », la partie III « États

1462. Article 243 de la *Loi de finances pour 2019*, *op. cit.*
1463. Voir par exemple Romain GASPAR, « Agences comptables : une expérimentation qui coince déjà », *La Gazette des communes* 5 juill. 2019, [En ligne] (visité le 25/06/2021)
1464. Voir notamment : Philippe GAC et Alexia BELHEUR, « Généralisation du référentiel budgétaire et comptable M57 : cap sur 2024 ! », *Gestion & Finances Publiques* 29 déc. 2021, 6, p. 48
1465. *Loi de finances pour 2019*, *op. cit.*
1466. Loi de finances pour 2021, 29 déc. 2020, n° 2020-1721.

financiers », la partie IV « États annexés » et la partie V « Arrêté et signatures » [1467].

1993. Dans les éléments présentés, rien n'indique ce qui participerait réellement à une simplification de l'information financière pour les élus et les citoyens. Le document des services de l'État explique que « la partie II Exécution budgétaire est porteuse d'importantes simplifications » et de les lister : « Elle supprime les doublons existant actuellement entre le compte administratif et le compte de gestion ; elle rénove les états d'exécution budgétaire [...] ; elle permet une automatisation des contrôles de concordance entre les données issues de l'ordonnateur et celles du comptable » [1468].

1994. Cette simplification est au service du travail du comptable et de l'ordonnateur, ce qui n'est pas dénué d'intérêt, mais elle ne participe néanmoins pas à l'appropriation par le profane ou même par les élus de l'assemblée délibérante, de ce CFU. La simplification est également mentionnée au sujet dans la partie IV avec notamment l'indication suivante : « Présentation croisée nature / fonction : ne conserver qu'une vue d'ensemble et supprimer le détail » [1469]. Pour ne prendre que cet exemple, il faut dire ici qu'une telle orientation ne simplifie pas l'information ni la rend plus lisible, elle la dégrade.

b. Un CFU pouvant dégrader l'information financière des comptes publics locaux

1995. Il convient de rappeler que la comptabilité fonctionnelle, qui se fonde sur la nomenclature du même nom, a vocation à ventiler les dépenses par politiques publiques (par exemple : « enseignement, formation professionnelle et apprentissage », « culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs », etc.). Elle se distingue ainsi de la présentation par nature qui s'intéresse à la dimension économique de (par exemple : « immobilisations corporelles », « charges de personnel », etc.), qu'elle complète néanmoins. Plus cette présentation fonctionnelle est détaillée, plus les élus, les citoyens, les chercheurs peuvent apprécier la finalité précise des dépenses des collectivités territoriales.

1996. Certains services de l'État, à l'occasion de la mise en place du CFU, réfléchissent à la suppression du détail qu'offre jusque-là la nomenclature fonctionnelle de la M57, qui a pourtant été enrichie avec l'arrêté du 18 décembre 2018 [1470]. Il semble que cette idée ait

1467. *Expérimentation du compte financier unique (CFU)*, Direction générale des Finances publiques et Direction générale des Collectivités locales, 12 nov. 2021, [En ligne], p. 10.
1468. *Ibid.*, p. 16.
1469. *Ibid.*, p. 20.
1470. Arrêté relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 57 applicable aux collectivités territoriales uniques, aux métropoles et à leurs établissements publics administratifs, 20 déc. 2018, n° TERB1832514A.

été à l'origine formulée par une mission commune de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration, qui ont produit un rapport en 2017 intitulé *Mise en place d'un compte financier unique dans le cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales* [1471].

1997. Les quatre inspecteurs auteurs du rapport expliquent ainsi que « la présentation croisée par fonction, aujourd'hui trop volumineuse pour être effectivement exploitable, doit se limiter à une vue d'ensemble. La vue d'ensemble par fonctions à un chiffre (pas de sous-fonction) et chapitres à deux chiffres (en dehors des exceptions comptables listées) répond au besoin exprimé » [1472]. Il est ajouté que « cette annexe est disproportionnée par rapport à son utilité », car « elle mobilise les agents sur un temps important selon les collectivités territoriales sollicitées ; les logiciels comptables des collectivités territoriales peuvent ne pas être suffisamment adaptés pour traiter facilement cette information ; les informations peuvent être consultées dans leur détail à la demande auprès des services financiers sans qu'il soit nécessaire de les faire systématiquement figurer dans le compte administratif » [1473].

1998. Ces trois arguments spécifiques doivent être examinés. En premier lieu, n'y a-t-il pas une contradiction entre l'allégation selon laquelle cette présentation mobilise les agents sur un temps important et l'affirmation selon laquelle les informations peuvent néanmoins être réclamées ? En tout état de cause, les informations qui figurent dans cette annexe continueront à mobiliser les fonctionnaires puisqu'il faudra continuer à les produire pour donner satisfaction à l'utilisateur qui les réclamerait. En réalité, ces informations sont le fruit d'une saisie comptable quotidienne et inhérente au travail des services financiers de la collectivité. L'annexe n'est simplement qu'un export informatique de ces données enregistrées. L'argument selon lequel les logiciels « peuvent ne pas être suffisamment adaptés pour traiter facilement cette information » laisse pour le moins perplexe. Est-ce aux logiciels de s'adapter aux besoins ou bien le contraire ? Concernant l'affirmation plus générale selon laquelle une présentation moins détaillée « répond au besoin exprimé », il aurait fallu que les inspecteurs précisent par qui le besoin qu'ils évoquent est exprimé sans quoi il s'agit là d'un argument d'autorité. Il faut prendre garde aux risques que présente cette approche technocratique de la comptabilité et notamment de la comptabilité fonctionnelle.

1471. Pierre-Mathieu DUHAMEL et al., *Mise en place d'un compte financier unique dans le cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales*, n° 2017-M-018, IGF et IGA, août 2017, [En ligne].
1472. *Ibid.*, p. 11.
1473. *Ibid.*, p. 41.

1999. Des efforts sont faits, et il faut s'en réjouir, pour améliorer les informations financières des collectivités territoriales. Néanmoins, il semble que les démarches engagées, que ce soit avec la certification ou avec le CFU, cherchent d'abord à satisfaire les besoins de l'État, de l'Union européenne et des établissements financiers. Ces entités, pour des besoins bien compris, doivent connaître le résultat et la situation patrimoniale des collectivités territoriales. En revanche, la Commission européenne, qui cherche à avoir une vision consolidée de la dette des États, n'a que faire des informations liées à l'utilisation précise des deniers publics par les entités infra-étatiques. Un établissement financier quant à lui aura besoin de connaître le montant global des dépenses, qui rentrera dans le calcul de l'épargne brute de la collectivité, mais ne souciera pas de savoir quelle est la part de ces dépenses consacrée à la culture, au sport ou à la vie associative.

2000. Pour les élus, les citoyens et les chercheurs, ces informations fournies par la nomenclature fonctionnelle sont importantes et la proposition de les alléger ne va pas dans le sens d'une meilleure information. Ici, la simplification ou la lisibilité de l'information va de concert avec la dégradation de celle-ci. Par exemple, le CFU ne fera plus figurer la ventilation des sommes de la fonction 02 de la M57 : « Enseignement, formation professionnelle et apprentissage ». Cela signifie qu'il ne sera plus possible de connaître le montant qu'une commune consacre par exemple à ses écoles (aujourd'hui, il existe une sous-fonction « 21 Enseignement du premier degré », et même des sous-sous fonctions « 211 Écoles maternelles », « 212 Écoles primaires » et « 213 Classes regroupées »). Or, ces informations peuvent intéresser un élu, des habitants, des spécialistes de l'éducation et même la Cour des comptes. Aujourd'hui, ils peuvent par exemple mesurer l'évolution de ces sommes sur plusieurs années, voir précisément comment elles se décomposent (grâce au croisement avec la nomenclature par nature), regarder encore la part de cette somme dans le budget global, faire des comparaisons avec d'autres collectivités, diviser ces sommes par enfant pour déterminer le coût du service par écolier, etc. Les exploitations de ces informations sont innombrables et précieuses. Il a par exemple été vu que ces données ont permis ici de démontrer que l'État a une approche aberrante du calcul de la gestion locale (infra).

2001. À l'inverse du mouvement ici dénoncé, cette étude propose d'aller plus loin dans le détail des informations comptables communiquées.

§ 2. Un droit devant renforcer la comptabilité fonctionnelle des collectivités territoriales

2002. Deux grandes comptabilités régissent les comptes publics locaux : la comptabilité générale d'une part et la comptabilité budgétaire d'autre part. Les référentiels associés aux instructions budgétaires et comptables comprennent notamment deux tomes portant sur les règles comptables. Le premier est le tome comptable dans lequel sont notamment mentionnées les règles de la comptabilité générales. Le second tome, budgétaire, comporte les règles du même nom. La comptabilité générale du secteur public est très proche de celle du secteur privé dont elle s'inspire. La comptabilité budgétaire est spécifique au secteur public.

2003. La comptabilité budgétaire des collectivités territoriales obéit à un certain nombre de règles. Parmi elles, l'obligation pour les collectivités de plus de 3500 habitants, de recourir à une présentation de leurs recettes et dépenses par nature et une présentation par fonction. Cette comptabilisation - plus particulièrement des dépenses - par fonction, est aussi nommée comptabilité fonctionnelle. Ainsi, la comptabilité fonctionnelle est une branche de la comptabilité budgétaire. C'est la raison pour laquelle l'ensemble des dispositions portant sur cette comptabilité se retrouve dans le tome budgétaire des référentiels.

2004. Le projet de certification et celui de la mise en place d'un compte financier unique traduisent avant tout des préoccupations relevant de la comptabilité générale. Le droit de la comptabilité budgétaire et *a fortiori* celui de la comptabilité fonctionnelle n'intéressent que très peu les juristes. Il n'existe quasiment pas de doctrine en la matière. Par ailleurs, il a été vu que la nomenclature fonctionnelle sur laquelle elle s'appuie pouvait être présentée par certains services de l'État comme trop compliquée et devant être allégée.

2005. Si le droit de la comptabilité générale est bien plus vivant que celui de la comptabilité budgétaire (et plus particulièrement de la comptabilité fonctionnelle), c'est notamment parce qu'il est l'œuvre d'acteurs économiques et de techniciens impliqués, dont il faut même dire qu'ils ont la mainmise sur l'élaboration des règles. Or, la plupart d'entre eux appartiennent à des entreprises privées, ils ne s'intéressent donc pas aux enjeux budgétaires et encore moins à la codification fonctionnelle des dépenses du secteur public en général et des collectivités territoriales en particulier.

2006. Dans le cadre des expérimentations portant sur la certification et sur compte financier unique, ce sont d'ailleurs les professionnels du chiffre, du public comme du privé qui ont été à la manœuvre. La place du personnel politique a été et demeure anecdotique. Assurément, l'expérimentation permet à l'ordonnateur des collectivités concernées d'être en partie associé, mais il est situé en aval des réformes quand il faudrait qu'il puisse prendre place en amont. Par ailleurs, compte tenu de la présence très importante des techniciens et la multiplication des lieux décisionnels [1474] dans les instances de normalisation comptable, le poids du politique est hautement dilué.

2007. Le droit des comptes publics locaux est donc essentiellement élaboré par des acteurs économiques (A). Fonder l'autonomie financière des collectivités territoriales sur la nature de leurs dépenses suppose une codification enrichie de celles-ci. La comptabilité fonctionnelle doit faire la distinction entre les dépenses imposées et les dépenses propres. Elle doit par ailleurs produire les informations nécessaires au mécanisme du coût médian constaté. En somme, cette comptabilité doit permettre une approche chiffrée de la décentralisation et assurer une meilleure gestion des deniers publics. Ainsi, le droit des comptes publics locaux doit mieux intégrer les enjeux démocratiques (B)

1474. Ce constat a pu être fait au sujet des instances de normalisation de la comptabilité publique associant des représentants (non nécessairement des élus politiques) : « Ainsi, au CNC comme à l'ASB, la décision d'adopter une norme n'est que l'aboutissement d'un processus qui s'étend généralement sur plusieurs années. Elle nécessite un travail préparatoire qui implique des décisions préalables par les instances ou la personne participant au travail préparatoire, "multipliant ainsi les lieux décisionnels", pour reprendre la formule de Meny (1993). D'autres personnes, tels les rapporteurs ou les membres des commissions et des groupes de travail au CNC, ou bien les directeurs de projet et, dans une moindre mesure, les groupes de consultants à l'ASB apportent leur contribution au processus. », Rouba CHANTIRI-CHAUDEMANCHE, « La normalisation comptable et ses acteurs » *in Normaliser la comptabilité des entreprises. Enjeux socio-organisationnels et jeux d'acteurs*, sous la dir. de Rouba CHANTIRI-CHAUDEMANCHE et Bernard COLASSE, EMS Editions, 2019, p. 167.

A. Un droit essentiellement élaboré par des acteurs économiques

2008. Il convient de distinguer d'un côté la comptabilité publique et de l'autre la comptabilité privée et observer trois mouvements. Le premier est que la fabrique des normes de la comptabilité privée s'est internationalisée. Le second est que le droit de la comptabilité privée est avant tout défini par des instances professionnelles. Le troisième mouvement enfin est celui qui voit l'alignement de la comptabilité publique sur la comptabilité privée, à la fois dans son contenu et dans son mode d'élaboration.

2009. Il a été écrit que « les instances de normalisation comptable sont des lieux de pouvoir où, derrière la mise au point de dispositifs techniques complexes censés donner une image fidèle du patrimoine, du résultat et de la santé financière d'une entreprise, s'affrontent des visions du monde radicalement opposées » [1475]. Il n'y a pas de raison que ce constat ne porte pas également sur les instances de normalisation de la comptabilité publique. Pour autant, ces lieux de pouvoirs sont singulièrement peu fréquentés par le personnel politique.

2010. *In fine*, le droit des comptes publics découle en partie des normes internationales décidées par des organisations non démocratiques. Il est nécessaire de relever que les acteurs économiques dirigent les instances internationales de normalisation comptable (1). Ils sont par ailleurs très influents dans les instances nationales de normalisation comptable (2).

1. Des acteurs économiques dirigeants les instances internationales de normalisation comptable

2011. Il convient remarquer que ces acteurs économiques contrôlent les instances internationales qui normalisent la comptabilité privée (a) et celles qui interviennent en matière de comptabilité publique (b).

a. Dans les instances internationales de normalisation de la comptabilité privée

2012. Pour des raisons légitimes, il a été recherché une normalisation de la comptabilité privée à l'échelle internationale. L'objectif de cette harmonisation des normes comptables est « de permettre, à travers le monde, la compatibilité et la comparabilité de l'information

1475. Didier BENSADON, « Discipliner, contrôler, informer : normalisation comptable et consolidation des comptes en France au XX^{e} siècle » *in Classer, dire, compter. Discipline du chiffre et fabrique d'une norme comptable à la fin du Moyen Âge*, sous la dir. de Olivier MATTÉONI et Patrice BECK, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2015, p. 443.

financière diffusée par les grandes entreprises sur les marchés financiers » [1476]. Il est intéressant de relever qu'une telle harmonisation avait été « tentée par la Commission européenne dans les années 1970 » [1477], mais elle « va échouer, celle-ci étant incapable de dépasser les divergences des États membres et, précisément, l'opposition entre le système juridique anglo-saxon et le système juridique continental » [1478]. L'échec du normalisateur politique « va laisser la place aux initiatives particulièrement dynamiques de la profession comptable » [1479].

2013. Les comptables vont donc s'organiser, à partir de 1973 avec l'IASC (l'International Accounting Standard Committee) qui devient en 2001 l'IASB (International Accounting Standards Board). Les normes élaborées à l'époque de l'IASC sont nommées IAS (International Accounting Standards) tandis que sous l'IASB, elles sont des IFRS (International Financial Reporting Standards). Il faut préciser qu'IFRS est également un acronyme désignant l'instance « immatriculée dans le Delaware (un petit État des États-Unis réputé pour sa fiscalité attractive) », qui contrôle l'IASB. Les principales missions de l'IASB sont donc l'élaboration des normes comptables internationales (IFRS), mais également leur promotion, leur utilisation et leur interprétation.

2014. C'est l'Union européenne elle-même, entérinant par la même occasion une forme de démission du politique vis-à-vis du technicien, qui va rendre certaines normes produites par cette instance obligatoires. Ce sera ainsi le cas pour les grandes sociétés après l'adoption du règlement du 19 juillet 2002 sur l'application des normes comptables internationales IFRS [1480]. Il convient par ailleurs noter que « notre Plan Comptable Général (PCG), applicable [aux] entreprises, a amorcé à partir de l'année 2000 un processus de rapprochement progressif vers les normes comptables internationales ; ce que l'on appelle le mouvement de convergence » [1481].

2015. Plus particulièrement à l'occasion de la crise financière de 2008, la légitimité et l'indépendance de l'IASB, qui est donc une organisation non démocratique, ont été

1476. Yvonne MULLER-LAGARDE, « La normalisation comptable internationale : de l'État de droit au droit sans l'État », *Cités* 2015, volume 64, n° 4, p. 65.
1477. *Ibid.*
1478. *Ibid.*
1479. *Ibid.*
1480. Règlement (CE) sur les normes comptables internationales, 8 nov. 2011, n° 1606/2002.
1481. Gilles DEDEURWAERDER et Ndèye Binty DIOP, « Normes comptables internationales & crise financière : Propos de juristes sur la portée de l'information comptable » *in Crise(s) et droit*, sous la dir. de Jacques LARRIEU, Travaux de l'IFR, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 13 mars 2018, p. 105.

largement questionnées. Si certains, défendant la « compétence technique avant tout » [1482], ont prôné le *statu quo*, d'autres ont proposé en vain que des mesures soient prises. Pour Bernard Colasse, il fallait « organiser [la dépendance de l'IASB et] lui donner un organisme de tutelle [public chargé de définir son cadre conceptuel, cette définition] est d'ordre politique et ne peut être déléguée à un organisme technique » [1483].

b. Dans les instances internationales de normalisation de la comptabilité publique

2016. L'*International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB) est l'instance qui élabore les normes comptables internationales du secteur public, les *international public sector accounting standards* (IPSAS), qui s'inspirent d'ailleurs des IFRS mentionnés plus haut. Il faut relever que l'IPSASB remplace en 2001 le PSC (*Public Sector Committee*) qui avait été créé en 1986 par l'*International federation of accounts* l'IFAC, « l'organisation mondiale de la profession comptable » [1484]. Alors que l'IFAC avait d'abord vocation à s'intéresser à la comptabilité privée, elle va également, avec le PSC et l'IPSASB, intervenir dans le champ de la comptabilité publique.

2017. Comme pour l'IASB, l'indépendance proclamée de l'IPSASB a été discutée. Sans rentrer dans ce débat, il faut observer que les auteurs se montrent attachés à cette indépendance. Sébastien Rocher soutient ainsi que « l'indépendance du normalisateur international vis-à-vis du pouvoir politique est indispensable afin que son action, qui s'inscrit dans une perspective de long terme et dans la recherche de l'intérêt général, ne soit pas biaisée par des influences politiques motivées par des enjeux nationaux ou corporatistes [...]. Cette indépendance vis-à-vis du pouvoir politique et de la profession est donc primordiale pour un normalisateur international, afin d'accroître sa légitimité d'une part ([...], et de favoriser la diffusion des normes d'autre part » [1485].

2018. La question qui peut se poser est celle de savoir dans quelle mesure la quête d'indépendance de ce normalisateur international n'aboutit pas à écarter de sa gouvernance des personnalités susceptibles d'exprimer les besoins des États en matière de comptabilité publique. Comment s'assurer que les préoccupations du secteur public soient le cas échéant

1482. Patrice GELARD, « À propos de la légitimé de l'IASB », *LPA* 3 mars 2011, n° 44, p. 14.
1483. Bernard COLASSE, « La normalisation comptable internationale face à la crise », *Revue d'économie financière* 2009, volume 95, n° 2, p. 387.
1484. Sébastien ROCHER, « L'indépendance proclamée de l'IPSASB est-elle réelle ? », *Comptabilité Contrôle Audit* 2011, volume 17, n° 3, p. 55.
1485. *Ibid.*

prises en compte par le normalisateur ? Aucun élu et *a fortiori* aucun élu local ne siège à l'IPSASB [1486].

2. Des acteurs économiques influents dans les instances nationales de normalisation comptable

2019. En France, les acteurs économiques sont particulièrement influents dans les instances de normalisation comptable. Ils siègent dans les instances de normalisation privées (a) et publiques (b).

a. Dans les instances nationales de normalisation de la comptabilité privée

2020. Parmi les instruments comptables qui symbolisent l'alignement de la comptabilité publique sur la comptabilité privée se trouve le plan comptable général. Il faut néanmoins en préambule mentionner que cet outil est d'abord l'œuvre du politique. Il apparaît en 1943 sous le gouvernement de Vichy. Dès 1940, « le ministre des Finances impose progressivement la normalisation des comptabilités, ce qui permet le contrôle des professions, l'élimination de certaines entreprises et est conforme à l'intérêt de l'administration fiscale. L'Occupation profite donc à la comptabilité » [1487]. Les travaux de Danièle Fraboulet révèlent que « l'intérêt des hommes politiques pour la comptabilité continue à la Libération, l'État ayant besoin d'une économie administrée et donc de cadres comptables rigoureux. L'objectif prioritaire est le contrôle étatique de la normalisation comptable en s'appuyant sur certains principes de la comptabilité générale introduits sous Vichy. La nationalisation d'un certain nombre d'entreprises et la position difficile du patronat durant cette période faciliteront l'application du nouveau Plan comptable général » [1488].

2021. Le politique, au lendemain de la guerre, continue donc à peser sur la normalisation de la comptabilité privée. Certains auteurs parlent de « normalisation à la française ». Christian Hoarau a pu expliquer qu'elle revêt alors quatre caractéristiques : « la première

1486. « L'IPSASB est un comité composé de dix-huit membres : quinze issus de la profession comptable au sens large et trois membres, universitaires ou juristes », Djamel KHOUATRA, « La diffusion des normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) : le cas de Madagascar », *Université Jean Moulin, Lyon 3* 2007, p. 11, [En ligne]. La liste des mettre actualisée : site de l'IPSASB, https://www.ipsasb.org/about-ipsasb

1487. Intervention de Danièle FRABOULET, Béatrice TOUCHELAY et Rouba CHANTIRI-CHAUDEMANCHE, « De la légitimité des normes comptables. Transcription de la table ronde du 16 octobre 2015 à Paris-Bercy, Ministère des Finances et des comptes publics », *Comptabilités. Revue d'histoire des comptabilités* 20 juin 2016, n° 8

1488. *Ibid*

est la très grande diversité de parties prenantes représentées au sein d'organismes de normalisation ; la seconde, l'existence d'un mode d'élaboration de la norme fondée sur une collégialité délibérative ; la troisième, le statut de l'organisme de normalisation uniquement consultatif et sous tutelle de l'État - principalement du ministère de l'Économie et des Finances ; enfin, dernière caractéristique, une normalisation par la voie d'un plan comptable » [1489].

2022. Pour l'auteur, cette normalisation dite « à la française » s'achève en 1995. Elle avait déjà commencé à perdre du terrain en raison de l'harmonisation internationale mentionnée plus haut. De 1996 à 2006, observe Christian Hoarau, la normalisation comptable est sous « l'emprise croissante de l'international. On y constate une montée en puissance des grands cabinets d'audit et des grandes entreprises [...] la création en 2009 de [l'Autorité des normes comptable (ANC)] correspond à une période qui voit l'apogée de ces acteurs privés » [1490]. Il faut relever à ce stade que l'ANC est née de la fusion du Conseil national de la comptabilité (CNC) et du Comité de la réglementation comptable (CRC) [1491].

2023. Le plan comptable général est donc essentiellement aux mains de l'ANC, principal organisme de normalisation comptable en France depuis le 1er janvier 2010. Cette instance est donc très perméable à l'internationalisation de la normalisation de la comptabilité privée. Cette instance est dotée d'un pouvoir réglementaire (cependant, selon l'article 4 de l'ordonnance qui l'institue [1492], les règlements comptables ne sont considérés comme légaux qu'après une homologation ministérielle).

2024. Aucun élu politique ne siège (en tout cas pas à ce titre) à l'ANC. Or, la comptabilité publique est directement inspirée du plan comptable général dont elle continue de suivre les évolutions. Le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique [1493], indiquait en effet dans son article 53 que « la nomenclature des comptes ouverts en comptabilité générale définit les modalités de fonctionnement des comptes » et ajoutait que « cette nomenclature s'inspire du plan comptable général ». Si le décret GBCP ne mentionne plus formellement le plan comptable, ce dernier reste le pivot de la comptabilité publique.

1489. Intervention de Christian HOARAU, Béatrice TOUCHELAY et Rouba CHANTIRI-CHAUDEMANCHE, *op. cit.*
1490. *Ibid*
1491. Ordonnance créant l'Autorité des normes comptables, 22 jan. 2009, n° 2009-79.
1492. *Ibid.*
1493. *Décret portant règlement général sur la comptabilité publique*, *op. cit.*

2025. Il existe néanmoins un normalisateur de la comptabilité publique qui, dans le cadre de ses missions, tient compte en principe des spécificités du secteur public et décide des règles à transposer ou non et des éventuelles modifications à leur apporter. Il faut toutefois remarquer que cette instance, le CNoCP, ne laisse pas ou peu de place au politique.

b. Dans les instances nationales de normalisation de la comptabilité publique

2026. L'article 30 de la LOLF précise que « les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action ». Cette disposition confirme bien la volonté de l'État de s'inspirer de la comptabilité privée et de ne s'en écarter qu'à titre exceptionnel.

2027. C'est plus particulièrement au CNoCP que va revenir la responsabilité de cette appréciation et donc des transpositions à établir. Cette instance a été créée par l'article 115 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2008 [1494] et installée, le 7 septembre 2009. Il faut relever que le président du CNoCP, Michel Prada, a été plusieurs années président des Trustees de la Fondation IFRS. Or, comme cela a été mentionné plus haut, cette fondation contrôle plus particulièrement l'IASB produisant les IFRS s'appliquant avant tout aux organisations privées (même si elles inspirent, cela a été vu, les normes internationales de la comptabilité publique).

2028. Initialement, le CNoCP devait être une branche de l'ANC, « mais les contraintes liées à la mise en œuvre de cette réforme, notamment celles qui découlaient de la volonté de doter [l'ANC] d'un pouvoir réglementaire, ont conduit à limiter la mission de l'ANC à la normalisation de la comptabilité privée. Dès lors, la question de la normalisation comptable des administrations publiques devait être traitée » [1495].

2029. La comptabilité publique nationale relevant du CNoCP concerne l'État, mais également plusieurs autres entités publiques comme les collectivités territoriales, les organismes de sécurité sociale ou encore les établissements publics nationaux et locaux. Le CNoCP n'est pas doté d'un pouvoir réglementaire, il a donc en principe un rôle consultatif en rendant des avis aux ministres concernés par les sujets qu'il traite.

2030. Parmi les récents travaux du CNoCP, il faut citer l'élaboration du recueil des normes comptables pour les entités publiques locales, adopté le 13 avril 2021 qui devrait être

1494. *Loi de finances pour 2008*, *op. cit.*
1495. Marie-Pierre CALMEL, *op. cit.*

applicable à compter du 1er janvier 2024. L'ensemble de ces normes concerne la comptabilité générale. Le recueil indique en effet en préambule qu'il « propose des dispositions propres à la comptabilité générale en droits constatés, mais ne comprend pas de dispositions relatives à la comptabilité budgétaire ». Le recueil comporte 20 normes dont certaines sont d'ores et déjà transposées dans les instructions budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales.

B. Un droit devant mieux intégrer les enjeux démocratiques

2031. En matière de comptes publics locaux, il existe une concurrence entre le droit de la comptabilité générale et celui de la comptabilité budgétaire. Le second semble peu à peu devoir se subordonner au premier. Ce mouvement se traduit donc par un déclin programmé du droit de la comptabilité fonctionnelle (1). Cependant, dans le cadre de la proposition d'une autonomie financière des collectivités territoriales fondée sur la nature de leurs dépenses, il est indispensable de renforcer le droit de cette comptabilité (2).

1. Le déclin programmé du droit de la comptabilité fonctionnelle

2032. Les débats d'experts portants sur le droit des comptes publics locaux opposent ou au moins distinguent d'une part la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire. Il est rarement question de comptabilité fonctionnelle. Pour autant, celle-ci étant une composante de la comptabilité budgétaire, le déclin de la seconde entraîne celui de la première. Aujourd'hui, les principales préoccupations portent sur les risques de conflits de normes entre celles définies par le CNoCP et les instructions budgétaires et comptables (a). Il se pourrait que les instructions perdent à plus ou moins brève échéance leur valeur réglementaire (b).

a. Des risques de conflits entre normes du CNoCP et les instructions budgétaires et comptables

2033. Le droit des comptes publics locaux est en train d'être profondément transformé. De nature essentiellement réglementaire, il est difficile de connaître l'exacte teneur des débats qui président à son évolution. Que ce soit le projet de certification des comptes publics locaux ou celui du CFU, il faut se contenter des rapports et documents de travail que les parties prenantes sont amenées à publier. Les prises de paroles des acteurs impliqués dans la production de ces normes sont également précieuses.

2034. Les normes comptables produites par le CNoCP ont vocation, après homologation par arrêté ministériel, à s'imposer aux collectivités territoriales. Or, ces dernières sont déjà soumises aux instructions budgétaires et comptables qui ont la même valeur juridique. En effet, ces instructions sont portées par arrêté interministériel (DGFiP et DGCL). Elles regroupent, il convient de le rappeler, « en un seul opus, l'ensemble des dispositions comptables (principes comptables ; commentaires des comptes ; schémas comptables et plans de comptes) et budgétaires applicables au secteur public local » [1496].

2035. Comment pourrait se gérer un éventuel conflit de normes ? Il faut à nouveau faire référence au colloque de 2019 portant sur l'expérimentation de la certification des comptes locaux. Des échanges intéressants entre Thierry Vught, alors magistrat à la Cour des comptes et rapporteur général de la formation commune relative à l'expérimentation de la certification des comptes locaux ; Arnaud Menguy, sous-directeur des finances locales et de l'action économique à la DGCL, et Franck Poulet, directeur du pôle gestion publique à la Direction régionale des finances publiques de la région Centre-Val de Loire. Il convient de préciser qu'au moment où le colloque se tient, le recueil des normes comptables est encore en cours d'élaboration. Les actes de ce colloque n'ayant pas fait l'objet d'une publication, il faut se reporter aux échanges enregistrés et proposer ici un *verbatim* de certaines interventions.

2036. Thierry Vught présentait ainsi le risque de conflit entre le recueil des normes comptables et les instructions budgétaires et comptables :

> « Le sujet normatif. Il faut qu'on se projette dans un monde qui aura un peu évolué en termes d'architecture normative. Jusqu'à présent, il n'existe pas de recueil des normes comptables pour le secteur public local. Sous l'égide du CNoCP - et c'est bien normal parce que le CNoCP est l'instance de normalisation pour l'ensemble du secteur public - est en cours d'élaboration un recueil des normes, déjà de nombreuses normes à l'état de projet sont accessibles sur le site du CNoCP. Mais ce travail d'élaboration du recueil ne peut pas, de notre point de vue, ne pas avoir de conséquence sur l'architecture normative applicable au secteur public local lorsque tout ça sera rentré dans les faits. Évidemment, en disant ça, j'en viens au sujet de l'articulation avec les instructions budgétaires et comptables et notamment de l'articulation avec le volet comptable des instructions budgétaires et comptables. Il n'y a pas d'articulation avec le volet

1496. Isabelle COLLIGNON et Philippe GAC, *op. cit.*

budgétaire des instructions budgétaires et comptables puisque le sujet n'est pas le même. Il y a en revanche un sujet avec le volet comptable. Nous, ce que nous signalons comme sujet, on a pas forcément une formule toute faite en termes de solution [est] le problème qui résulterait de deux normes de même niveau régissant l'activité comptable dans le secteur public local. Ces deux normes de même niveau [, celui] d'arrêté ministériel [sont le] volet comptable des instructions bien connu, mais aussi le recueil des normes élaboré par le CNoCP. Parce que nous savons tous, de notre expérience administrative, que quand deux normes de même niveau régissent le même sujet, soit elles se paraphrasent, soit elles se contredisent et dans les deux cas, on n'est pas totalement à l'optimum en termes d'organisation administrative. Il nous paraîtrait logique que le recueil des normes comptables soit le volet réglementaire applicable à l'activité comptable ce qui n'empêche absolument pas dans notre esprit, et c'est bien normal, par voie de circulaire que la direction générale des finances publiques, diffuse des instructions pour homogénéiser les pratiques dans le réseau des comptables publics et c'est normal d'un mode hiérarchique classique dans l'administration ou que la DGCL diffuse par voie de circulaire dans les préfectures des instructions, mais sans que ça ait valeur réglementaire. » [1497]

2037. Arnaud Menguy revenait sur la question posée et expliquait que la DGCL veillait à ce que les instructions soient conformes au recueil du CNoCP :

« Il faut bien effectivement reparler d'instructions budgétaires et comptables s'agissant du contexte particulier applicable aux collectivités territoriales. [...]. Le Gouvernement a travaillé sur une nouvelle instruction budgétaire et comptable, la M57 [...] qui est applicable, de plein droit à l'ensemble des collectivités à statut particulier, [aux métropoles] et [..] à titre optionnel [aux] collectivités qui désireraient adopter ce nouveau référentiel. Et enfin, dans le cadre de notre expérimentation, on est bien sur un prérequis, puisque l'instruction budgétaire et comptable qui a été retenue pour les 25 collectivités expérimentatrices. Donc on a effectivement en face de nous un objet récent, à jour, et pour autant cohérent, compatible avec l'ensemble des normes dont on vient de discuter. Ça c'est un sujet important. Monsieur Vught l'évoquait toute à l'heure, on

1497. *L'expérimentation de la certification des comptes locaux en questions*, colloque organisé par la CRC du Centre-Val de Loire, 18 avril 2019 à Orléans, intervention de Thierry Vught, magistrat à la Cour des comptes : https://www.youtube.com/watch?v=VR57K_DHEUM à partir de 19'05.

a potentiellement un risque d'incompatibilité, mais nous y veillons, en lien d'ailleurs avec la DGFIP, qui suit très attentivement ces travaux. Notre objet n'est pas de nous écarter ou de créer des conditions d'incompatibilité, car on aurait effectivement de nouveaux types de difficultés, mais on travaille bien évidemment en cohérence. » [1498]

2038. Franck Poulet, de la DGFIP, confirma cette approche :

« Le point de vue de la DGFIP. La question qui pourrait se poser au vu du discours de Monsieur Vught : pourquoi une instruction tout court ? Qu'elle soit M57 ou autre. De ce que j'ai compris, la norme comptable devrait suffire sauf que d'un point de vue opérationnel, que ce soit du côté des collectivités ou du côté des comptables publics, l'instruction ce n'est jamais que la traduction technique et opérationnelle de la norme comptable et la preuve en est que les normes comptables qui auront été établies jusqu'à présent par le CNoCP sont intégrées au sein de la M57 au 1er janvier [2020], il y en a 5 qui ont été intégrées, il y en avait 4 qui étaient intégrées au 1er janvier 2018. L'objectif étant bien sûr d'intégrer toutes ces normes dans cette instruction. Donc plutôt que d'avoir peut-être, une opposition ou une incompréhension entre les deux, je crois que c'est plutôt complémentaire. On a la norme d'un côté puis sa traduction opérationnelle. Pour tendre, je dirai, vers une unicité de comptabilité et pour nous c'est intéressant aussi d'avoir cette instruction M57 qui va pouvoir s'appliquer et au bloc communal et au bloc départemental et au bloc régional là ou aujourd'hui nous avons trois instructions qui se ressemblent, mais qui sont pas exactement les mêmes. Là, au sein d'une seule et même instruction, nous allons pouvoir aller piocher toutes les spécificités de toutes les collectivités de ses blocs. Donc c'est en cela que l'instruction, pour nous, nous semble indispensable, mais bien sûr, dans le respect des normes qui sont établies par le CNoCP. » [1499]

2039. Il convient de tirer trois conclusions de cet échange. Premièrement, il confirme que la production du droit des comptes publics locaux est avant tout une question technique et de techniciens. Le personnel politique présent à ce colloque n'est pas intervenu dans ce

1498. *Ibid, intervention de Arnaud Menguy, sous-directeur des finances locales et de l'action économique à la DGCL : https://www.youtube.com/watch?v=TUNZBICGGkE à partir de 4'49.*
1499. *Ibid, intervention de Franck Poulet, directeur du pôle gestion publique à la Direction régionale des finances publiques de la région Centre-Val de Loire : https://www.youtube.com/watch?v=TUNZBICGGkE à partir de 7'55.*

débat. Deuxièmement, le risque de conflits de normes entre le recueil élaboré par le CNoCP d'une part et l'instruction budgétaire et comptable d'autre part est admis par l'ensemble des intervenants. Troisièmement, deux solutions sont évoquées. Pour la DGCL et la DGFIP, il n'y aurait pas de problèmes tant que les instructions demeurent le volet opérationnel des normes comptables du CNoCP. Pour la Cour des comptes, il est préférable de reléguer ces instructions au rang de circulaire. Il est à craindre que ce soit l'option finalement retenue. Les instructions budgétaires et comptables pourraient perdre leur valeur réglementaire, ce qui ne manquera pas d'avoir des répercussions sur le droit de la comptabilité budgétaire et au-delà, de la comptabilité fonctionnelle.

b. Des instructions budgétaires et comptables pouvant perdre leur valeur réglementaire

2040. L'hypothèse soulevée par le représentant de la Cour des comptes est très probable. Malgré les réticences de la DGCL et de la DGFIP, il se pourrait que les instructions budgétaires et comptables du secteur local et donc la M57, supposée les remplacer toutes, perdent leur valeur réglementaire. C'est d'ailleurs le sort qui a été réservé aux instructions s'appliquant à l'État lorsque le CNoCP a produit le recueil des normes comptables de l'État. Ce point a été relevé par Marie-Christine Baranger, pilote du groupe de travail *Qualité des comptes et certification* de l'Afiges : « Pour l'État et les établissements publics locaux, le recueil des normes comptables a obtenu une valeur réglementaire, reléguant l'instruction comptable qui vulgarise à une valeur de circulaire. Et ce, afin que deux textes portant sur le même sujet ne puissent se prévaloir de la même valeur juridique » [1500].

2041. Marie-Christine Baranger ajoute que « la Cour des comptes souhaite appliquer ce même principe au secteur public local. Or du fait du monisme du système propre aux entités locales [...] maintenir deux normes de même niveau – le recueil de normes et l'instruction M57, qui relève à la fois du comptable, mais aussi du budgétaire – nous semble nécessaire. Notamment dans le cadre de la certification des comptes : si la M57 n'a que valeur de circulaire, les commissaires aux comptes pourraient estimer que la M57 n'est qu'une interprétation du recueil des normes comptables et défendre leur propre interprétation » [1501].

2042. Si une telle mesure était prise, la comptabilité budgétaire serait totalement subordonnée à la comptabilité générale dont il a été observé qu'elle était grandement influencée

1500. Gaëlle GINIBRIÈRE, « Normes comptables : « le point de vue des collectivités territoriales doit être écouté » », *La Gazette des communes* 9 sept. 2020, [En ligne] (visité le 25/02/2021).
1501. *Ibid.*

par les acteurs économiques. Si le droit de la comptabilité budgétaire perd sa normativité, cela aura nécessairement des conséquences sur la comptabilité fonctionnelle qui en est une composante. Comment les enjeux démocratiques que permet d'appréhender la comptabilité budgétaire et la comptabilité fonctionnelle pourront-ils continuer à subsister dans une telle situation ? Non seulement il n'est pas souhaitable que le caractère réglementaire des instructions budgétaires et comptables disparaisse, mais dans la proposition ici formulée, il faut véritablement réhabiliter la comptabilité fonctionnelle.

2. Le renforcement nécessaire de la comptabilité fonctionnelle

2043. Il convient de rappeler l'enjeu d'un renforcement de la comptabilité fonctionnelle (a). Celle-ci est conditionnée à sa réappropriation par le personnel politique (b).

a. L'enjeu d'un renforcement de la comptabilité fonctionnelle

2044. Dans le cadre de la proposition d'une nouvelle autonomie financière, fondée sur les dépenses des collectivités territoriales, la comptabilité fonctionnelle joue un rôle fondamental. D'une part, elle a vocation à fixer les règles liées à l'imputation des dépenses. Chaque coût doit être associé à l'exacte dépense dont il est la composante. Par ailleurs, l'imputation de la dépense dans la nomenclature fonctionnelle relèvera dorénavant du comptable public [1502]. Il a été toutefois indiqué que l'ordonnateur devait rester responsable de la correcte ventilation des coûts.

2045. D'autre part, cette comptabilité doit faire évoluer la nomenclature fonctionnelle au regard des préconisations présentées dans le chapitre précédent. Les évolutions proposées demandent de créer de nouvelles subdivisions fonctionnelles, à distinguer les dépenses imposées et les dépenses propres, etc.

2046. Il n'est donc pas possible que l'instruction budgétaire qui viendrait fixer l'ensemble de ces règles et qui ferait évoluer la nomenclature fonctionnelle n'ait qu'une valeur de circulaire. Il s'agit donc de réhabiliter cette comptabilité et cela passe nécessairement par un réinvestissement du personnel politique.

1502. Voir les paragraphes 1596 à 1598 pages 506–507.

b. Un renforcement passant par un réinvestissement du politique

2047. Il a été évoqué plus tôt le décret du 9 août 1946 qui institue le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (CCE). Il a été observé que le texte, dans son article 2, donnait mission à ce comité de « rechercher puis de proposer les mesures propres à réaliser des économies dans le fonctionnement [notamment] des collectivités territoriales ». C'est pourquoi, à l'époque, l'État a envisagé la mise en place, par les collectivités territoriales, d'une comptabilité analytique qui s'est traduite dans un premier temps par l'instauration des fonctions dans la nomenclature M12 [1503]. Les nouvelles instructions et notamment la M14 se sont inspirées de la nomenclature fonctionnelle des administrations (NFA), et ont évolué avec elle.

2048. Il convient de remarquer que des élus ont pu être impliqués dans les travaux liés à l'évolution de la nomenclature fonctionnelle. Le Comité des finances locales (qui est composée majoritairement d'élus) est consulté en matière de comptabilité des collectivités territoriales. Cette instance a même pu créer un « groupe de travail M14 » qui a notamment formulé des propositions d'évolution de la nomenclature fonctionnelle [1504].

2049. Il faut ajouter que certains rapports parlementaires font référence à la comptabilité fonctionnelle. Par exemple, Jean Clouet, sénateur, auteur d'un rapport en 1991 portant sur le projet de réforme sur les comptabilités communales affirmait : « Il est clair que la comptabilité fonctionnelle est non seulement un outil destiné à recueillir des informations sur le plan national, mais également un instrument de gestion pour les gestionnaires communaux qui souhaitent effectuer des arbitrages entre les divers services et les fonctions assumées par la collectivité » [1505]. Le parlementaire exprimait le souhait que « l'effort de concertation engagé sur le processus de réforme de la comptabilité communale soit mené à

1503. Mise en place en 1964.

1504. Il ne semble pas exister de comptes rendus officiels du travail du CFL en la matière. Il faut se contenter de sources disparates comme les réponses du gouvernement aux questions orales des parlementaires : « Il y a eu des mises à jour en 1999 avec, en premier lieu, la refonte de la nouvelle nomenclature fonctionnelle applicable aux communautés de 3500 habitants et plus. Un groupe de travail a fonctionné au sein du comité des finances locales. Je rends d'ailleurs hommage à ce groupe de travail, qui a mené à bien cette refonte au cours du premier semestre de l'année 1998. La nouvelle nomenclature fonctionnelle a ainsi été adoptée par le comité des finances locales le 8 juillet 1998. D'autres modifications de l'instruction M 14 ont été approuvées lors de la même séance du comité des finances locales du 8 juillet 1998. Elles ont donné lieu à un travail de refonte des maquettes budgétaires au cours de l'été 1998, afin de prendre en compte la nouvelle nomenclature fonctionnelle, les adaptations des plans de comptes par nature », réponse du Ministre du Budget à la question orale n°0390S du sénateur Nicolas About, publiée dans le JO Sénat du 20 janvier 1999, p.25. senat.fr/questions/base/1998/qSEQ98120390S.html

1505. Jean CLOUET, *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances sur le projet de réforme des comptabilités communales*, Rapport d'information n° 302, Sénat, 17 avr. 1992, [En ligne], p. 12.

son terme. La nomenclature fonctionnelle des administrations, en particulier, devrait être étudiée et améliorée dans le cadre d'un comité *ad hoc* composé à parité de représentants de l'administration et des collectivités locales » [1506].

2050. Le rapport de 2014 *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun* préconisait d' « affiner la nomenclature fonctionnelle et généraliser son modèle » :

> « Pour évaluer les politiques publiques et faciliter les comparaisons entre collectivités locales, il faut disposer d'une présentation budgétaire fonctionnelle, en sus de la présentation budgétaire par nature. Si la classification par nature permet de porter un jugement sur la bonne santé financière de la collectivité territoriale, la classification par fonction permet d'identifier les priorités sectorielles de la politique locale. La présentation du budget par fonction permet notamment :
> - de faire des comparaisons et d'évaluer les performances ;
> - de passer d'une logique de moyens à une culture de résultat. » [1507]

2051. Il est nécessaire que le personnel politique puisse retrouver une certaine place dans les instances de normalisation des comptes publics. Plusieurs approches sont possibles. Par exemple, le CNoCP qui a seulement compétence pour intervenir en matière de comptabilité publique pourrait également faire des propositions d'évolution de la comptabilité budgétaire. Il aurait donc également compétence pour formuler des avis concernant la comptabilité fonctionnelle. Cependant, il sera alors indispensable que les représentants d'élus soient *a minima* paritaires dans l'instance. Il est également possible de créer un comité *ad hoc* qui n'aurait vocation qu'à réglementer (ou proposer des règlements) portant sur la comptabilité budgétaire. Une troisième approche pourrait consister à doter le CFL des moyens suffisants pour être chargé d'une telle mission.

1506. *Ibid.*, p. 67.
1507. Martin MALVY et Alain LAMBERT, *op. cit.*, p. 33.

Conclusion générale

2052. En introduction de cette étude, la question posée était de savoir ce qui échappait aux observateurs dans le conflit toujours plus grand qui oppose l'État et les collectivités territoriales. Une explication et une proposition, d'ordre juridique, ont été données.

2053. Concernant l'explication, elle se résume ainsi. Une décentralisation effective se fonde sur une libre administration des collectivités territoriales qui laisse aux élus locaux une réelle liberté d'agir. Celle-ci s'exprime tout particulièrement dans leurs dépenses propres, c'est-à-dire celles qui ne sont pas imposées par l'État. La liberté qu'ont les collectivités de décider de leurs dépenses est nécessairement résiduelle puisqu'elles sont tenues d'assumer prioritairement celles qui s'imposent à elles. Une autonomie financière protectrice de la libre administration des collectivités territoriales doit logiquement veiller à ce qu'il demeure à leur disposition des ressources suffisantes pour effectuer des dépenses librement choisies.

2054. Toutefois, la révision constitutionnelle de 2003 et la loi organique de 2004 ont consacré une autonomie financière fondée sur la nature des ressources des collectivités territoriales. Ainsi, ces dernières doivent bénéficier d'un certain volume de ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources. Cependant, cette conception de l'autonomie financière ne peut pas protéger la liberté d'agir des collectivités territoriales. En effet, les ressources propres peuvent parfaitement financer des dépenses relevant de leur obligation d'agir. Certaines ressources propres sont même spécifiquement destinées à la prise en charge de telles dépenses.

2055. La définition des ressources propres retenue par le législateur organique conduit d'ailleurs à voir le taux d'autonomie financière des collectivités progresser année après année. Il suffit en effet à l'État de baisser leurs dotations pour que le ratio augmente. Dans la mesure où les mécanismes de compensation et de péréquation ne permettent pas aux collectivités d'assumer l'augmentation des dépenses mises à leur charge, la situation devient paradoxale. En effet, d'un côté le ratio d'autonomie financière croît fortement et de l'autre

la libre administration diminue.

2056. La solution envisagée, qui est le prolongement d'une réflexion du doyen Vedel, est de fonder l'autonomie financière des collectivités territoriales non plus sur la nature de leurs ressources, mais sur celles de leurs dépenses. Ainsi, l'enjeu est de protéger un volume de ressources qui permettra aux collectivités de financer leurs dépenses propres.

2057. Dans cette conception, peu importe la nature des ressources pourvu que la liberté dans l'utilisation de celles-ci soit garantie. Pour déterminer ce volume de ressources librement disponible, il a été proposé d'instaurer un taux d'autonomie financière qui s'applique au montant des dépenses imposées. Ces dernières sont nécessaires à la mise en œuvre d'un service public socle décentralisé voulu par l'État et destiné à assurer une certaine égalité républicaine sur les territoire, consubstantielle à un État unitaire. Le montant de ces dépenses imposées doit faire l'objet d'un remboursement par l'État. Pour autant, et afin de maîtriser la dépense publique locale, il a été préconisé de plafonner le montant du remboursement des dépenses imposées avec un mécanisme se fondant sur le coût médian constaté. Ainsi, l'État ne remboursera les dépenses imposées de chaque collectivité qu'à hauteur d'un coût de référence établi pour chacune de ces dépenses. Chaque collectivité bénéficie alors d'une enveloppe de remboursement de ses dépenses imposées et d'un volume, proportionnel à celle-ci, de ressources librement disponibles.

2058. Le chercheur n'ignore évidemment pas que les explications et les solutions à la crise qui frappe les relations entre l'État et les collectivités territoriales ne se limitent pas à une approche juridique du phénomène. La dimension politique est nécessairement prédominante. C'est pourquoi, à supposer que la thèse ici soutenue ait pu convaincre de la nécessité d'un tel renversement de paradigme, il faut se poser la question de savoir si l'État et les collectivités territoriales sont prêts à l'envisager. Plusieurs hypothèses sont possibles.

2059. La première est celle du *statu quo*. Ainsi, il n'est pas envisagé de refonder l'autonomie financière des collectivités territoriales. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, il est difficilement concevable d'imaginer un dénouement satisfaisant en conservant les règles existantes. Il pourrait être donné satisfaction à ceux qui réclament qu'à l'actuelle autonomie financière des collectivités territoriales soit adossée une autonomie fiscale. Toutefois, il a été démontré que cette solution ne permettra pas de résoudre les problèmes que pose une autonomie financière *in fine* fondée sur la nature des ressources. Ce n'est pas parce que les collectivités ont davantage de pouvoir sur leurs ressources que celles-ci peuvent financer les dépenses relevant de leur libre administration.

2060. La deuxième hypothèse, également insatisfaisante, est celle dans laquelle l'autonomie financière devient finalement fondée sur la nature de leurs dépenses, mais qu'elle fait l'objet d'une appropriation discutable de la part des parties prenantes. Du côté de l'État, cela pourrait se traduire par une définition d'un service public socle incomplet, des critères du coût médian exagérément défavorables aux collectivités ou encore un taux d'autonomie financière insuffisant. Du côté des collectivités territoriales, il pourrait par exemple y avoir de mauvaises imputations des dépenses en faisant comptablement passer pour imposées des dépenses propres.

2061. La troisième hypothèse est l'adoption d'une autonomie financière fondée sur la nature des ressources des collectivités que les parties prenantes adoptent avec un certain volontarisme. C'est assurément le scénario préconisé. Au-delà d'une pacification des relations entre l'État et les collectivités territoriales, il permettrait d'envisager une meilleure gestion des deniers publics et probablement une plus grande satisfaction des besoins des territoires et de leurs populations.

1. Une meilleure gestion des deniers publics

2062. Une plus grande liberté dans l'emploi des ressources par les collectivités territoriales doit nécessairement avoir pour corollaire une plus grande responsabilité. Il ne sera probablement pas possible dans un avenir proche d'augmenter la part globale des dépenses publiques (État et collectivités territoriales). La crise sanitaire liée à la Covid-19 a eu pour conséquences d'augmenter sensiblement le déficit public qu'il s'agissait déjà, avant l'épidémie, de réduire. Redonner de la liberté aux collectivités territoriales devra donc tenir compte de ces contingences financières.

2063. C'est la raison pour laquelle il est proposé, avec le mécanisme du coût médian constaté de mettre la performance de la dépense publique locale au coeur de la nouvelle autonomie financière des collectivités territoriales. L'intérêt du dispositif est d'amener à de nouveaux comportements non plus exclusivement par la sanction mais avant tout par l'incitation. Une collectivité dont la mise en œuvre du service public socle donne lieu à des dépenses imposées maîtrisées comparée à d'autres collectivités placées dans une situation similaire, bénéficiera d'une liberté d'agir plus grande. Les collectivités dont les dépenses imposées iront au-delà du coût médian constaté devront financer la différence avec l'enveloppe de ressources à leur libre disposition.

2064. Il ne s'agit pas d'une révolution copernicienne, de nombreuses collectivités ont déjà pour préoccupation l'optimisation de leurs dépenses. L'enjeu est plutôt de construire un système global qui assure une forme de sécurisation de la gestion de leurs dépenses par les collectivités reconnues comme vertueuses et qui offre des repères tangibles à celles qui doivent encore progresser en la matière. Les données mises en commun, partagées avec le grand public et exploitées par les chercheurs pourraient participer de cet objectif d'amélioration de la gestion publique locale. Les services de l'État qui sont aujourd'hui mobilisés pour effectuer les calculs complexes de répartition des actuelles dotations pourront se consacrer à améliorer les outils permettant la centralisation des données et le calcul du coût médian constaté.

2. Une plus grande satisfaction des besoins des territoires et de leurs populations

2065. Il a été rappelé que la loi du 21 février 2022, relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale [1508], est l'aboutissement d'une réflexion engagée à l'occasion de la crise sociale des « Gilets jaunes ». Parmi les événements préfigurateurs de cette loi, il a été mentionné la première Conférence des territoires en juillet 2017. À cette occasion, le Président de la République avait déclaré que « l'égalité, qui crée de l'uniformité, n'assure plus l'égalité des chances sur la totalité de notre territoire ». Cette affirmation est rappelée dès le premier paragraphe de l'exposé des motifs de la loi 3DS [1509]. Pour autant, cet exposé indique également que « nos politiques publiques doivent mieux prendre en compte la diversité des territoires, sans pour autant rompre avec le principe cardinal d'égalité sur le territoire de la République » [1510].

2066. Il importe également de souligner que la loi 3DS se fixe pour objectif « de construire une nouvelle étape de la décentralisation : une décentralisation de liberté et de confiance. Une décentralisation qui offre aux territoires les moyens d'être plus dynamiques, plus agiles face aux principaux défis auxquels ils font face : la transition écologique, le logement, les transports ainsi que la santé et les solidarités. L'État doit, eu travers de ses politiques publiques, mieux prendre en compte leur diversité et leurs singularités, pour leur permettre de continuer à construire ces réponses » [1511].

1508. *Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*, *op. cit.*
1509. Exposés des motifs, *Ibid.*
1510. *Ibid.*
1511. *Ibid.*

2067. Il est intéressant de relever que l'aboutissement des réflexions portant sur une nouvelle décentralisation, et menées au plus haut sommet de l'État, correspond à la recherche d'une conciliation entre égalité républicaine et différenciation territoriale. Envisagée du point de vue des collectivités territoriales, peut-être faut-il voir dans cette approche les deux pôles de décentralisation évoqués dans la présente étude. Une décentralisation administrative d'une part, qui consiste pour les collectivités à mettre en œuvre les politiques étatiques, garantes de l'égalité républicaine dans un État unitaire. Une décentralisation plus politique d'autre part, qui laisse aux acteurs locaux la possibilité de répondre aux besoins spécifiques de leurs territoires. Cette différentiation est aujourd'hui avant tout assurée par le degré de libre administration accordée par l'État aux collectivités territoriales.

2068. Or, la loi 3DS étend la dimension juridique du pouvoir d'agir des collectivités notamment en leur accordant de nouvelles compétences. Toutefois, elle n'assure aucunement la protection de la dimension matérielle de leur libre administration. Ainsi, les entités infra-étatiques vont bénéficier d'un cadre juridique plus grand pour agir mais elles devront toujours prioritairement assumer les dépenses mises à leur charge par l'État. Il convient de relever que rien n'indique que lesdites dépenses ont vocation à devenir moins pesantes pour les finances locales. Dans la mesure où aucun mécanisme n'est prévu pour fixer un équilibre entre dépenses imposées et dépenses propres, la latitude en matière de différenciation que voulait offrir aux élus locaux la loi 3DS n'est pas garantie. Il est ainsi à craindre alors que ce texte qui est présenté comme un nouvel élan pour la décentralisation déçoive les élus et au-delà, les citoyens.

2069. Jean Bénoit rappelait très justement que la « liberté d'administration s'avère en définitive être une liberté fondamentale des citoyens » [1512]. Pour l'auteur, « les collectivités locales ne doivent pas être abstraitement considérées, du seul point de vue de la technique juridique de la personnalité morale. Ce sont des communautés de citoyens, et c'est au profit de ceux-ci qu'est reconnue une liberté d'administration » [1513]. Au-delà du conflit entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux, la question est bien celle de l'étendue de cette liberté fondamentale accordée à ces communautés de citoyens.

2070. Une autonomie financière fondée sur la nature des dépenses des collectivités territoriales pourrait correspondre à un nouvel acte de la décentralisation qui conjugue à la fois l'impératif d'égalité républicaine et de différentiation territoriale. À cette condition,

1512. Jean BÉNOIT, « La liberté d'administration locale », *op. cit.*
1513. *Ibid.*

cette décentralisation deviendrait ce qu'elle devait être pour Maurice Hauriou : « un accroissement de vie publique, puisque c'est intéresser aux affaires locales directement tous les électeurs et des milliers de mandataires élus » [1514]. Ainsi, « l'État tout entier profite de cette activité et de cet accroissement de vie, parce qu'il faut bien partir du postulat que la vie est bonne et que plus de vie vaut mieux que moins de vie » [1515].

1514. Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif, contenant le droit public et le droit administratif*, 2ème ed., L. Larose et Forcel, 1893, 759 p., p. 19.
1515. *Ibid.*, p. 19.

Bibliographie

Ouvrages, traités, thèses et manuels

ALBERT, Jean-Luc, *Finances publiques*, 11ème ed., Cours, Dalloz, 2019, 940 p.

BACOYANNIS, Constantinos, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, sous la dir. de Louis FAVOREU, Economica - PUAM, 1993, 319 p.

BAGUENARD, Jacques, *La décentralisation*, Que sais-je ?, PUF, 2004, 128 p.

BAHOUGNE, Louis et CAMUS, Aurélien, *Droit de la comptabilité publique*, Thémis Droit, PUF, 2020, 498 p.

BARTOLI, Annie, *Le management dans les organisations publiques*, 2ème éd., Management public, Dunod, 2005, 420 p.

BAUDU, Aurélien, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France*, sous la dir. de Vincent DUSSART et Henry ROUSSILLON, Bibliothèque parlementaire & constitutionnelle, 2010, 702 p.

— *Droit des finances publiques*, 3ème ed., HyperCours, Dalloz, 2021, 970 p.

— *Droit fiscal*, 10ème ed., Mémentos. Apprendre utile, Gualino, 2021, 288 p.

BESSON, Emmanuel, *Le contrôle des budgets en France et à l'Étranger*, 2ème éd., Chevalier-Marescq, 1901, 636 p.

BEZZINA, Anne-Charlène, *Les questions et les moyens soulevés d'office par le Conseil constitutionnel*, sous la dir. de Michel VERPEAUX, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, Dalloz, 2014, 807 p.

BLANC, Jacques, *Finances locales comparées*, Systèmes, LGDJ, 2002, 149 p.

BOUTARIC, Edgard, *La France sous Philippe le Bel : étude sur les institutions politiques et administratives du Moyen âge*, Henri Plon, 1861, 466 p.

BOUVIER, Michel, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, 5ème éd., LGDJ, 2003.

— *L'impôt sans le citoyen ?*, LGDJ, 24 sept. 2019, 174 p.

BOUVIER, Michel, ESCLASSAN, Marie-Christine et LASSALE, Jean-Pierre, *Finances publiques*, 20ème ed., Manuel, LGDJ, 2021, 1002 p.

BUFFELAN-LANORE, Yvaine et LARRIBAU-TERNEYRE, Virginie, *Droit civil. Les obligations*, 17ème ed., Sirey université, Sirey, 2020, 1266 p.

BUISSON, Jacques, *Finances publiques*, 16ème ed., Mémentos, Dalloz, 2015, 212 p.

BURCKEL, Valérie et CRÉMIERS, Catherine de, *Histoire de la comptabilité publique*, Collection Poche finances publiques, Economica, 1997, 112 p.

BURLAUD, Alain et SIMON, Claude, *Comptabilité de gestion. Coûts/Contrôle*, 3ème éd., Gestion, Vuibert, 2003, 412 p.

CABANNES, Xavier, *Droit fiscal*, 16ème ed., Mémentos, Dalloz, 2020, 220 p.

CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'État spécialement après les données fournies par le Droit constitutionnel français*, tome premier, Sirey, 1920, 837 p.

CHAGNOLLAUD DE SABOURET, Dominique, *Dictionnaire élémentaire du droit. 200 notions incontournables*, 2ème éd., Dalloz, 2016, 766 p.

CHAPUS, René, *Droit administratif général*, 12ème éd., tome 1, Montchrestien, 1998, 1313 p.

Code constitutionnel et des droits fondamentaux, 5ème éd., Dalloz, 2016.

COLASSE, Bernard, *Les fondements de la comptabilité*, 2ème éd., Repères, La Découverte, 2012, 128 p.

COLLET, Martin, *Finances publiques*, 6ème ed., Précis Domat, LGDJ, 2021, 546 p.

CONAN, Matthieu, *La non-obligation de dépenser*, sous la dir. de Lucile TALLINEAU, tome 43, Bibliothèque finances publiques et fiscalité, Paris : LGDJ, 2004, 421 p.

CONAN, Matthieu et MUZELLEC, Raymond, *Finances locales*, 7ème éd., Mémentos, Dalloz, 2018, 258 p.

CORNU, Gérard, *Vocabulaire juridique de l'Association Henri Capitant*, 14ème éd., Dictionnaires quadrige, PUF, 2022, 1136 p.

CRÉMIEUX, Joseph, *Les conseils de préfecture et la réforme administrative*, E. Thorin, 1887, 145 p.

CRUCIS, Henry-Michel, *Finances publiques*, 2ème ed., Focus droit, Montchrestien, 2009, 270 p.

DAMAREY, Stéphanie, *La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, 2ème éd., Mise au point, Ellipses, 2016, 176 p.

— *Finances publiques*, Mémentos. Apprendre utile, Gualino, 2019, 213 p.

DE FORBONNAIS, François, *Recherches et considérations sur les finances de France depuis l'année 1595 jusqu'à l'année 1721*, tome second, Aux Dépens des Frères Cramer, 1758, 594 p.

DE FOURNOUX, Louis, *Le principe d'impartialité de l'administration*, Bibliothèque de droit public, LGDJ, 2020, 504 p.

DE SWARTE, Victor, *Traité de la comptabilité occulte et des gestions extraréglementaires*, Berger-Levrault, 1884, 1162 p.

DEVAUX, Gilbert, *La comptabilité publique*, Paris : PUF, 1957, 248 p.

DOUAT, Étienne et BADIN, Xavier, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, 3ème ed., Thémis, PUF, 2006, 485 p.

DREYFUS, Jean-David, *Contribution à une théorie générale des contrats entre personnes publiques*, Logiques Juridiques, L'Harmattan, 1997, 528 p.

DUGUIT, Léon, *Traité de droit constitutionnel*, 3ème éd, tome deuxième, Fontemoing, 1928, 888 p.

DURANTHON, Arnaud, *Subsidiarité et collectivités territoriales : étude sur la subsidiarisation des rapports entre État et collectivités en droit public français*, Bibliothèque parlementaire & constitutionnelle, Dalloz, 2017, 1014 p.

DUSSART, Vincent et FOILLARD, Philippe, *Finances publiques*, 13ème éd, Paradigme, Larcier, 2012, 324 p.

EISENMANN, Charles, *Centralisation et décentralisation : esquisse d'une théorie générale*, LGDJ, 1948, 330 p.

ESMEIN, Adhémar, *Cours élémentaire d'histoire du droit français à l'usage des étudiants de première année*, 15ème éd., mise à jour par A. GÉNESTAL, Recueil Sirrey, 1930, 784 p.

EZZAMEL, Mahmoud, *Accounting and Order*, Routledge, 2012, 502 p.

FAURE, Bertrand, *Droit des collectivités territoriales, 5°éd.*, Dalloz, 2018, 803 p.

FAVOREU, Louis et al., *Droit constitutionnel*, 23ème éd., Dalloz, 2020, 1200 p.

FLORENT-LEFEBVRE, Louis, *De la décentralisation ou Essai d'un système de centralisation politique et de décentralisation administrative*, Chez Maresque, libraire-éditeur, 1849, 349 p.

FROMENT-MEURICE Bertucci, Jean-Yves et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, 7ème ed., Grands arrêts, Dalloz, 2019, 744 p.

GAÏA, Patrick et al., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 19ème éd., Grands arrêts, Dalloz, 2018, 1026 p.

GAUDEMET, Paul-Marie et MOLINIER, Joël, *Finances publiques*, 7ème ed., tome 1 Budget/Trésor, Montchrestien, 1996, 577 p.

GAUDIN, Jean-Pierre, *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Presses de Sciences po, 1999, 233 p.

GIQUEL, François, *La commune, son budget, ses comptes. Guide pratique d'analyse financière*, Pouvoir local, Les éditions ouvrières, oct. 2020, 255 p.

GREFFE, Xavier, *La décentralisation*, Repères, La découverte, 2005, 122 p.

HAURIOU, Maurice, *Décentralisation*, tome 9, Répertoire Béquet, 1891.

— *Étude sur la décentralisation*, Paul Dupont, 1892, 62 p.

— *Précis de droit administratif, contenant le droit public et le droit administratif*, 2ème ed., L. Larose et Forcel, 1893, 759 p.

— *Précis de droit constitutionnel*, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1923, 742 p.

— *Précis de droit constitutionnel*, 2ème ed., Recueil Sirey, 1929, 759 p.

JÈZE, Gaston, *Cours de finances publiques, professé à la faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930. Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, Marcel Giard, 1930, 432 p.

— *Cours de finances publiques, Professé à la faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1935-1936. Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, LGDJ, 1936, 320 p.

JOYAU, Marc, *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises. Essai sur la liberté du pouvoir normatif local*, LGDJ, 1998, 362 p.

KALLERGIS, Andreas, *La compétence fiscale*, sous la dir. de Ludovic AYRAULT, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Dalloz, 2018, 1002 p.

LAHAYE VICOMTE DE CORMENIN, Louis-Marie de, *De la centralisation*, 2ème éd., Pagnere, éditeur, 1842, 159 p.

LALUMIÈRE, Pierre, *Les finances publiques*, Armand Colin, 1970, 477 p.

LAUBADÈRE, André de, *Manuel de droit administratif*, 5ème éd., LGDJ, 1957, 323 p.

LEVOYER, Loïc, *Finances locales*, 3ème éd., Les fondamentaux du droit, Hachette Éducation, 2021, 168 p.

MATHIEU, Bertrand et VERPEAUX, Michel, *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, LGDJ, 2002, 790 p.

MATTRET, Jean-Bernard, *La comptabilité publique. Manuel*, Thémis, Bruylant, 2016, 406 p.

MAUCOUR-ISABELLE, Amicie, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la V^e République*, Dalloz, 2005, 428 p.

MEHL, Lucien et BELTRAME, Pierre, *Science et technique fiscales*, 1e éd., Thémis. Droit, PUF, 1984, 786 p.

MOYSAN, Émilie, *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, tome 61, Bibliothèque finances publiques et fiscalité, LGDJ, 2015, 528 p.

MUZELLEC, Raymond, *Finances locales*, 2ème éd., Mémentos, Dalloz, 1995, 230 p.

OLIVA, Éric, *Finances publiques*, 3ème ed., Aide-Mémoire, Dalloz, 2015, 512 p.

ORSONI, Gilbert, *Science et législation financières : budgets publics et lois de finances*, Corpus, Economica, 2005, 753 p.

PACTEAU, Bernard, *Traité contentieux administratif*, Droit fondamental, PUF Droit, 2008, 646 p.

PELLET, Rémi, *Droit financier public*, 2ème ed., volume 1, Thémis, PUF, 2018, 742 p.

PESQUEUX, Yvon, *Gouvernance et privatisation*, La politique éclatée, PUF, 2007, 264 p.

PETIT, Jacques et FRIER, Pierre-Laurent, *Droit administratif*, 15ème éd., Précis Domat, LGDJ, 2021, 806 p.

PICARD, Jean-François, *Finances publiques*, 2ème ed., Manuel, LexisNexis, 2009, 436 p.

PIERUCCI, Christophe et SUTTER, Gérald, *Manuel de finances publiques*, Droit fondamental, PUF, 2020, 624 p.

PIOLÉ, Guy, *Les chambres régionales des comptes*, 2ème éd., Politiques locales, LGDJ, 2007, 128 p.

PONTIER, Jean-Marie, *L'État et les collectivités locales. La répartition des compétences*, Bibliothèque de droit public, LGDJ, 1978, 630 p.

PRIET, François, FERSTENBERT, Jacques et QUILICHINI, Paule, *Droit des collectivités territoriales*, Hyper Cours, Dalloz, 2016, 846 p.

RICHARD, Jacques, BENSADON, Didier et RAMBAUD, Alexandre, 11ème éd., Management Sup, Dunod, 2018, 728 p.

ROUAULT, Marie-Christine, *L'intérêt communal*, Presses Universitaires de Lille, 1991, 442 p.

ROUX, André, *Finances publiques*, 3ème ed., Les Notices, La Documentation française, 2011, 381 p.

SAUNIER, Philippe, *Politique de la comptabilité publique*, Inter-National, L'Harmattan, 2014, 236 p.

TARTOUR, Laurence, *L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français*, Bibliothèque finances publiques et fiscalité Tome 55, LGDJ, 2012, 410 p.

TOUVET, Laurent, FERSTENBERT, Jacques et CORNET, Claire, *Les grands arrêts du droit de la décentralisation*, 3ème éd., Grands arrêts, Dalloz, 1999, 590 p.

TROTABAS, Louis, *Précis de science et législation financières*, 2ème éd, Dalloz, 1935, 486 p.

VERPEAUX, Michel et JANICOT, Laetitia, *Droit des collectivités territoriales*, 3ème éd., PUF, 2015, 444 p.

VÜHRER, A., *Histoire de la dette publique en France*, Tome Premier, Berger-Levrault, 1886, 501 p.

WALINE, Jean, *Droit administratif*, 28ème éd., Dalloz, 2020, 846 p.

WASERMAN, Franck, *Les finances publiques*, 9ème ed., Découverte de la vie publique, La Documentation française, 2018, 230 p.

Articles et chroniques

ALBERT, Jean-Luc, « Budgets et comptes locaux : élaboration et le vote du budget » *in Encyclopédie des collectivités locales*, folio n° 7040, Chapitre 2, Dalloz, 2014.

— « Les compensations des transferts de compétences » *in L'autonomie financière des collectivités territoriales*, sous la dir. de Marc LEROY, Economica, 2017, p. 215.

ALCARAZ, Hubert, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 », *Revue française de droit administratif* 2009, n° 3, p. 497.

— « L'article 49, alinéa 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 », *Revista Catalana de Dret Public* déc. 2016, n° 53, p. 1.

AMAR, Anne et BERTHIER, Ludovic, « Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites », *Gestion et Management Publics* 5 déc. 2007, volume 5, p. 1.

AMSELEK, Paul, « Note sur la R.C.B. », *La Revue administrative* 1972, volume 25, n° 148, p. 425.

ARTHUIS, Jean, « Faut-il étendre la LOLF à l'ensemble des entités de la sphère publique ? », *RFFP* 2007, n° 100, p. 129.

AUBY, Jean-Bernard, « Observations sur le contrôle de légalité », *La Gazette des communes* 3 mars 1997, p. 28.

— « La décentralisation 40 ans après : un désastre » *in 40 regards sur 40 ans de décentralisation(s). Journal du Droit Administratif*, sous la dir. de Florence CROUZATIER-DURAND et Mathieu TOUZEIL-DIVINA, LGDJ, 2022, p. 299.

AYRAULT, Ludovic, « L'autonomie fiscale des collectivités territoriales en question : réflexions sur sa remise en cause » *in L'autonomie financière des collectivités territoriales*, sous la dir. de Marc LEROY, Economica, 2017, p. 169.

BARRAUD, Boris, « La science du droit parmi les sciences sociales : la tradition de l'autonomie et la tentation de l'ouverture », *Revue de la Recherche Juridique - Droit prospectif* 2015, n° 154, p. 27.

BARTHÉLÉMY, Joseph, « Les tendances de la législation sur l'organisation administrative depuis un quart de siècle », *RD Publ.* 1909, p. 150.

BASLÉ, Maurice Alexandre, « L'acculturation silencieuse à l'évaluation des politiques publiques et programmes dans les collectivités territoriales en France : le développement de capacités internes orientées vers la performance et la nouvelle gouvernance publique », *Politiques et management public* 15 juin 2014, p. 267.

BAUDU, Aurélien, « La réforme fiscale locale : une autonomie fiscale au point mort ? », *RFDA* 2020, p. 999.

BÉHAR, Daniel, « Réforme territoriale : la fin d'un cycle ? », *L'Économie politique* 2015, volume 68, n° 4, p. 36.

BENOIT, Estelle, « Le protocole additionnel à la charte européenne de l'autonomie locale enfin ratifié ! », *AJDA* 2020, p. 142.

BENOIT, Olivier, « Les chambres régionales des comptes face aux élus locaux. Les « effets inattendus » d'une institution », *Revue de science politique* 2003, volume 53, p. 535.

BÉNOIT, Francis-Paul et BÉNOIT, Jean, « Municipalité : fonctions du maire » *in Encyclopédie des collectivités locales*, folio n° 500 Chapitre 4, mai 2012.

BÉNOIT, Francis-Paul et JANICOT, Laetitia, « Actes des collectivités locales : décisions des autorités locales » *in Encyclopédie des collectivités locales*, folio n° 4510 Chapitre 1, 2011.

BÉNOIT, Jean, « La liberté d'administration locale », *RFDA* 2002, p. 1065.

— « Conseil municipal : attributions » *in Encyclopédie des collectivités locales*, folio n°320. Chapitre 6, 2015.

BENSADON, Didier, « Discipliner, contrôler, informer : normalisation comptable et consolidation des comptes en France au XX^{e} siècle » *in Classer, dire, compter. Discipline du chiffre et fabrique d'une norme comptable à la fin du Moyen Âge*, sous la dir. de Olivier MATTÉONI et Patrice BECK, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2015, p. 443.

BERNARD, Paul, « Les relations contractuelles entre collectivités publiques : les affaires mixtes ou l'oeuvre commune », *AJDA* 1990, p. 131.

— « Un État déconcentré dans une nation décentralisée », *AJDA* 1992, p. 39.

BERTUCCI, Pierre-Yves, « Les chambres régionales des comptes, entre respect du contradictoire et préservation de la confidentialité », *LPA* 23 juin 1997, n° 75, p. 4.

BEZES, Philippe, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de science politique* 2000, volume 50, n° 2, p. 307.

— « Un jeu redistribué sous la cinquième République : nouvelles formes et nouveaux acteurs de la réforme de l'État. Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néo-libérale de l'État dans les années 1970 », *RFAP* 2006, no 120, n° 4, p. 721.

BEZES, Philippe et CHATRIOT, Alain, « Moderniser l'État. Michel Rocard et le renouveau du service public » *in Michel Rocard Premier ministre*, sous la dir. de Alain BERGOUNIOUX, Presses de Sciences Po, 2020, p. 175.

BLANC, Jacques, « De la compétence au pouvoir fiscal : vers un modèle latin d'autonomie ? », *Archives de Philosophie du Droit* 2002, volume 46, p. 33.

BLÖCHLIGER, Hansjörg et KING, David, « Les pouvoirs budgétaires des administrations infranationales : une autonomie en trompe-l'œil », *Revue économique de l'OCDE* 2006, n° 143, p. 177.

BON, Pierre, « Police municipale : principes de fond » *in Encyclopédie des collectivités locales*, folio n° 2220, Chapitre 2, 2020.

BOTTINI, Fabien, « L'impact du *New public management* sur la réforme territoriale », *RFDA* 2015, p. 717.

BOUDET, Jean-François, « Les dépenses interdites des collectivités locales », *Droit et Cultures* 2009, n° 57, p. 171.

— « La « grammaire lolftienne » », *RFDA* 2015, n° 6, p. 1215.

BOURJOL, Maurice, « Libre administration et statut de la fonction publique locale » *in Dossier sur le pouvoir réglementaire local*, n° 13, Les Cahiers du CFPC, oct. 1983, p. 5.

— « Libre administration et décentralisation » *in Vertus et limites de la décentralisation*, Les cahiers du droit public, mai 1985, p. 61.

BOURREL, Antoine et GOURDOU, Jean, « Actes des collectivités locales : recours du préfet » *in Encyclopédie des collectivités locales*, folio n° 4570, Chapitre 3, 2011.

BOUVIER, Michel, « L'autonomie fiscale locale : nouvel essor ou illusion perdue ? » *in Mélanges en l'honneur d'Étienne Fatôme*, Bien public, bien commun, Dalloz, 2011, p. 57.

— « L'autonomie financière locale à travers les crises », *RFFP* 2012, n° 119, p. 3.

— « Pour une autonomie financière locale au-delà des corporatismes », *RFFP* 2017, n° 140, p. 5.

— « Sécuriser l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : un enjeu politique majeur », *RFFP* 2018, n° 142, p. 5.

— « Éditorial », *RFFP* 2021, n° 153, p. 5.

BOZIO, Antoine, « L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions », *Revue française d'économie* 2014, volume XXIX, n° 4, p. 59.

BRÉCHON-MOULÈNES, Christine, « Liberté contractuelle des personnes publiques », *ADJA* 1998, p. 643.

BRISSON, Jean-François, « Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'État et les collectivités locales », *AJDA* 2003, p. 523.

— « Le contrôle de légalité dans la loi du 13 août 2004. À la recherche des illusions perdues », *AJDA* 2005, p. 126.

— « Décentralisation et contractualisation », *AJDA* 2019, p. 2435.

BRUNETIÈRE, Jean-René, « Introduction du colloque » *in Modernisation financière de l'État LOLF & MODERFIE. Un levier pour la réforme de l'État ?*, Actes du colloque CFDT Cadres et CFDT Fonctions Publiques, 11 juin 2004.

— « Indicateurs, évaluation et typologie des objectifs : contrôle de gestion et performance sociale », *RFAP* 2013, volume 148, n° 4, p. 967.

BUISSON, Jacques, « Les impositions de toutes natures : une notion dépassée ? », *LPA* mai 1992, n° 54, p. 21.

CABANNES, Xavier, « Compensations financières : vers une nouvelle conception de l'autonomie financière... » *in Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales*, sous la dir. de Jean-François BRISSON, L'Harmattan, avr. 2009, p. 519.

— « Les collectivités et la tentation de la LOLF : nécessité, effet de mode ou piège ? », *BJCL* 2009, n° 1, p. 2.

— « Trente ans après ou à la recherche de l'autonomie financière des collectivités territoriales », *BJCL* 2012, n° 4/2012, p. 266.

— « Libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local », *RFFP* 2015, n° 131, p. 7.

— « Gestion du domaine des collectivités territoriales et ressources locales » *in L'autonomie financière des collectivités territoriales*, sous la dir. de Marc LEROY, Economica, 2017, p. 237.

— « L'autonomie financière des collectivités territoriales après les récentes lois financières. Une adolescence difficile ou déjà une vieille lune ? », *AJDA* 2018, p. 720.

CALMEL, Marie-Pierre, « Les enjeux de la normalisation comptable au niveau national » *in L'évolution des juridictions financières. Actes du colloque des 1er et 2 décembre 2011 organisé à la Cour des comptes - Grand' Chambre*, sous la dir. de Flizot STÉPHANIE, jan. 2013, p. 37.

CAMBY, Jean-Pierre, « Les impositions de toutes natures : une catégorie sans critère ? », *AJDA* 1991, p. 339.

CAMMARATA, Cataldo et GAÏA, Patrick, « La création des communautés de communes au regard du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales », *R.F.D.A.* 1997, volume 6, p. 1209.

CARASSUS, David, « La certification des comptes des collectivités locales : enjeux et pertinence de l'application du modèle *lolfique* », *RFFP* 2009, n° 107, p. 168.

CARASSUS, David et FAVOREU, Christophe, « De la performance nationale à la performance locale : étude de l'application de la LOLF aux collectivités locales » *in 1er Workshop Ville-Management*, Paris, France, 2005, https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03083164.

CARASSUS, David, MAUREL, Christophe et GARDEY, Damien, « Les démarches locales de performance publique face à la LOLF : mimétisme ou innovation ? », *Politiques et management public* 30 déc. 2011, volume 28, p. 417.

CARLES, Joseph, « Définir les coûts standards : un projet nécessaire ou irréaliste ? » *in Droit et gestion des collectivités territoriales*, tome 3, L'enjeu de la dépense locale, 2011, p. 139.

CARTIER, Emmanuel, « La récusation et le déport devant le Conseil constitutionnel : cote mal taillée ou réelle avancée ? », *LPA* 5 mai 2011, n° 89, p. 22.

CASTEIGTS, Michel, « Les paradoxes de l'équité territoriale » *in Droits humains et développement des territoires : vers un nouveau modèle de gouvernance*, sous la dir. de Ali SEDJARI, L'Harmattan, 2013.

CATTEAU, Damien, « Quelles compétences pour les nouvelles régions ? », *RFFP* 2018, n° 143, p. 23.

CATTOIR JONNVILLE, Vincent, « Aux origines de la gestion de fait, la gestion occulte », *RFFP* 1999, n° 66, p. 11.

CAZÉ, Damien, « L'application de la LOLF pour les responsables de programme », *RFFP* 2017, n° 137, p. 71.

CHANKOWSKI, Véronique, « Nouvelles recherches sur les comptes des hiéropes de Délos : des archives de l'intendance sacrée au « grand livre » de comptabilité », *Comptes rendus des séances de l'Académie des Inscriptions et Belles-Lettres* 2013, volume 157, n° 2, p. 917.

CHANTIRI-CHAUDEMANCHE, Rouba, « La normalisation comptable et ses acteurs » *in Normaliser la comptabilité des entreprises. Enjeux socio-organisationnels et jeux d'acteurs*, sous la dir. de Rouba CHANTIRI-CHAUDEMANCHE et Bernard COLASSE, EMS Editions, 2019, p. 167.

CHAPUISAT, Louis-Jérôme, « Libertés locales et libertés publiques », *AJDA* 1982, p. 349.

— « Autonomie territoriale et régionalisation politique », *AJDA* 1983, p. 60.

CHARTIER, Jean-Louis et DOYELLE, Alain, « Les procédures contradictoires des chambres régionales des comptes », *AJDA* 1995, p. 765.

CHARTIER, Louis et DOYELLE, Alain, « Le principe d'équilibre réel des budgets locaux », *AJDA* 1988, p. 643.

CHEVALLIER, Jacques, « Décentralisation et politiques publiques », *AJDA* 1992, p. 120.

— « Contractualisation(s) et action publique », *RFDA* 2018, p. 209.

CHEVALLIER, Jacques et LOSCHAK, Danièle, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française in Management public », *RFAP* 1982, n° 24, p. 53.

CLIQUENNOIS, Martine, « Contrôle des collectivités locales », *AJDA* 2001, p. 201.

COLASSE, Bernard, « La normalisation comptable internationale face à la crise », *Revue d'économie financière* 2009, volume 95, n° 2, p. 387.

COLLET, Martin et ECKERT, Gabriel, « Le contrôle juridictionnel des comptes publics : réformer ou supprimer ? », *RFDA* 2014, p. 1015.

COLLIGNON, Isabelle et GAC, Philippe, « Modernisation comptable dans le secteur public local : en route pour 2024 », *Gestion & Finances Publiques* 2020, volume 5, n° 5, p. 57.

CONAN, Matthieu, « L'autonomie financière des collectivités territoriales. Trente ans après la loi de décentralisation du 2 mars 1982, état des lieux », *AJDA* 2012.

— « Constitution, finances publiques locales et contractualisation », *RFFP* mai 2020, n° 150, p. 33.

COUPAYE, Pierre et JOSSE, Philippe, « Les subventions aux collectivités locales », *RFFP* 1988, n° 23, p. 79.

CRUCIS, Henry-Michel et HASTINGS-MARCHADIER, Antoinette, « Budget des départements » *in Jurisclasseur Collectivités territoriales*, fasc 340, LexisNexis, p. 127.

DAMAREY, Stéphanie, « L'application de la jurisprudence Labor-Métal par les chambres régionales des comptes, l'exemple de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France », *RFDA* 2004, p. 392.

— « Les mythes en contentieux financier : place à la démystification », *Gestion & finances publiques* 2021, n° 1, p. 75.

DÉCHAUX, Raphaël, « Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locale à l'épreuve des concours financiers étatiques », *RD publ.* mars 2010, n° 2, p. 349.

DEDEURWAERDER, Gilles et DIOP, Ndèye Binty, « Normes comptables internationales & crise financière : Propos de juristes sur la portée de l'information comptable » *in Crise(s) et droit*, sous la dir. de Jacques LARRIEU, Travaux de l'IFR, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 13 mars 2018, p. 105.

DELCAMP, Alain, « Les nouvelles formes du contrôle de légalité des actes des collectivités locales » *in Vertus et limites de la décentralisation*, Les cahiers du droit public, mai 1985, p. 255.

DELIVRE-GILG, Cendrine, « La mission de l'État « relations avec les collectivités territoriales » », *RFFP* 2009, n° 107, p. 37.

DESCAMPS, Florence, « Rebonds et développements de la RCB 1969-1978 » *in Le moment RCB ou le rêve d'un gouvernement rationnel 1962-1978 : L'invention de la gestion des finances publiques*, sous la dir. de Philippe BEZES, Florence DESCAMPS et Sébastien KOTT, Histoire économique et financière - XIX^{e}-XX^{e}, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2 avr. 2021, p. 101.

DIALLO, Ibrahima, « L'avenir du déféré préfectoral en droit public français », *AJDA* 2005, p. 2438.

DJEYA KAMDOM, Yves Gabriel, « La théorie du « ministre juge » dans le champ du contentieux financier public : état des lieux et perspectives d'évolution », *Gestion & finances publiques* 2019, n° 5, p. 70.

DOUAT, Étienne, « Le Conseil d'État et le contrôle budgétaire », *RFFP* 2000, n° 70, p. 159.

— « Les exigences du principe d'impartialité pour le juge des comptes, actualité jurisprudentielle sur la gestion de fait », *La revue du Trésor* 2007, p. 664.

— « Le respect des objectifs fixés par l'organe délibérant depuis 2001 », *RFFP* 2009, n° 107, p. 91.

— « Les lois de programmation des finances publiques, un instrument de pilotage des finances publiques locales ? », *Gestion & Finances Publiques* 2019, n° 1, p. 23.

— « L'utilité de l'examen de la gestion des chambres régionales des comptes » *in Gestion locale & Chambres régionales des comptes*, sous la dir. de Faneva Tsiadino RAKOTONDRAHASO, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, mars 2020.

— « Un pacte financier et fiscal de solidarité est contraignant », *AJDA* 2021, p. 2212.

DOUENCE, Jean-Claude, « Services publics locaux. Le degré d'obligation de la mission légale » *in Encyclopédie des collectivités locales*, folio n°6040 Chapitre 3, fév. 2012.

DRAME, Bakary, « Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales », *BJCL* 2018, n° 12/2018, p. 837.

DREYFUS, Bernard, « À propos de la clause de compétence générale », *AJDA* 2009, p. 337.

DREYFUS, Jean-David, « Contrat avec les collectivités locales, décentralisation et recentralisation », *AJDA* 2017, p. 589.

DUCROS, Jean-Claude, « La rationalisation des choix budgétaires et l'organisation de l'Administration », *RISA* 1973, volume 39, n° 1, p. 25.

DUFFY-MEUNIER, Aurélie, JANICOT, Laetitia et ROBLOT-TROIZIER, Agnès, « Observatoire de jurisprudence constitutionnelle. Chronique n° 5 », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel* mars 2011, n° 32, p. 213.

DURAN-VIGNERON, Pascale, « Disparités fiscales et redistribution territoriale : de la coordination subie à la coordination choisie », *Vie & sciences de l'entreprise* 2013, volume 193, n° 1, p. 78.

DUSSART, Vincent, « La trésorerie locale en régime LOLF », *RFFP* 2009, n° 107, p. 79.

— « Les contraintes juridiques sur la dépense locale » *in L'autonomie financière des collectivités territoriales*, sous la dir. de Marc LEROY, Economica, 2017, p. 251.

— « 40 ans de finances locales et toujours à la recherche de l'autonomie financière des collectivités territoriales ! » *in 40 regards sur 40 ans de décentralisation(s). Journal du Droit Administratif*, sous la dir. de Florence CROUZATIER-DURAND et Mathieu TOUZEIL-DIVINA, LGDJ, 2022, p. 179.

ÉLIE, Marie-Pierre, « L'Italie, un État fédéral ? », *Revue française de droit constitutionnel* 2002, volume 52, n° 4, p. 749.

EZZAMEL, Mahmoud, « Order and Accounting as a Performative Ritual : Evidence from Ancient Egypt », *Accounting, Organizations and Society* avr. 2009, volume 34, p. 348.

FAURE, Bertrand, « La clause générale de compétence et le chercheur », *AJDA* 2015, p. 1825.

FAVOREU, Louis, « Le Conseil d'État, défenseur de l'exécutif » *in Mélanges Boulouis*, Dalloz, 1991, p. 237.

FAVOREU, Louis et ROUX, André, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », *Cahiers du Conseil constitutionnel* mai 2002, n° 12, p. 88.

FLEURY, Thibaut, « La liberté contractuelle des personnes publiques », *RFDA* 2012, p. 231.

GAC, Philippe et BELHEUR, Alexia, « Généralisation du référentiel budgétaire et comptable M57 : cap sur 2024 ! », *Gestion & Finances Publiques* 29 déc. 2021, 6, p. 48.

GAUDEMET, Yves, « Le contrat administratif, un contrat hors-la-loi », *Cahiers du Conseil constitutionnel* mars 2005, Dossier Loi et contrat, n° 17, p. 91.

GELARD, Patrice, « À propos de la légitimé de l'IASB », *LPA* 3 mars 2011, n° 44, p. 14.

GEMIEUX, Francine, « L'influence de la LOLF sur les budgets locaux », *RFFP* 2009, n° 107, p. 53.

GERARDIN, Noé, « L'objectif de simplification dans les réformes territoriales récentes : l'exemple de la clause de compétence générale », *RFAP* 2016, volume 157, n° 1, p. 95.

GILBERT, Guy, « La baisse des dotations de l'État aux collectivités locales : « trou d'air » budgétaire ou prélude à une « nouvelle donne » ? », *RFFP* 2016, n° 134, p. 257.

GIRARDI, Jean-Luc, « Les incertitudes nées de l'application de la réforme du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics », *Gestion & Finances Publiques* 2017, volume 2, n°2, p. 89.

GUENGANT, Alain, « Équité, efficacité et égalisation fiscale territoriale », *Revue économique* 1993, volume 44, n° 4, p. 835.

— « La Constitution peut-elle garantir l'autonomie financiere des collectivites territoriales ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* 2004, n° 5, p. 464.

— « Évolution de la fiscalité locale depuis la décentralisation » *in La décentralisation 30 ans après*, sous la dir. de Joseph CARLES, Didier GUIGNARD et Serge REGOURD, Travaux de l'IFR, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 13 mars 2018, p. 215.

HAEPEREN, Béatrice Van, « Que sont les principes du *New Public Management* devenus ? », *Reflets et perspectives de la vie économique* 20 août 2012, tome LI, n° 2, p. 83.

HASTINGS-MARCHADIER, Antoinette, « Les contrats de droit privé des personnes publiques et la liberté contractuelle », *AJDA* 1998, p. 683.

— « L'autonomie financière constitutionnalisée », *Cahiers Administratifs et Politistes du Ponant* 2002, n° 7, p. 32.

— « L'efficacité du contrôle préfectoral de légalité sur les contrats des collectivités locales » *in Perspectives du droit public : études offertes à Jean-Claude Hélin*, Litec, 2004, p. 317.

— « La LOLF,outil de régulation des relations financières État / collectivités territoriales ? », *Cahiers Administratifs et Politistes du Ponant* 2006, Les collectivités territoriales : quelles régulations ?, n° 14, p. 95.

HASTINGS-MARCHADIER, Antoinette, « Les départements face aux nouveaux défis du financement social » *in Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales*, sous la dir. de Jean-François BRISSON, L'Harmattan, avr. 2009, p. 525.

— « La péréquation financière horizontale et la Constitution », *AJDA* 2013, p. 2294.

— « Les mécanismes de péréquation financière horizontale au regard de la jurisprudence constitutionnelle et administrative », *RFFP* 2014, n° 126, p. 131-150.

— « L'accompagnement financier de la réforme territoriale », *AJDA* 2015, p. 1917.

— « Dotations et autonomie financière locale. Pour une affirmation du rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie », *Gestion & Finances Publiques* 2017, n° 2, p. 31.

HÉLIN, Jean-Claude, « Le contrôle de légalité des actes locaux en France : entre mise en cause et remise en ordre », *AJDA* 1999, p. 767.

HERNU, Paul, « L'autonomie fiscale gage d'une gestion locale citoyenne et responsable », *RFFP* 2018, n° 141, p. 263.

— « Une décentralisation territoriale inaboutie à approfondir », fr, *Gestion & Finances Publiques* 2018, volume 1, p. 19.

HERTZOG, Robert, « L'éternelle réforme des finances locales » *in* sous la dir. de Henri ISAÏA et Jacques SPINDLER, volume III Les grands thèmes des finances locales, Économica, 1988, p. 9.

— « Le pouvoir dépensier », *RFFP* 1993, n° 41, p. 98.

— « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », *AJDA* 2003, p. 548.

— « La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : précisions et complications » 2004, p. 2003.

— « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? » *in Mélanges Paul Amselek*, Bruylant, 2005, p. 446.

— « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires : continuité et innovation », *RFAP* 1er nov. 2006, n° 117, p. 15.

— « La LOLF n'est pas le modèle pour un perfectionnement de la gestion financière locale », *RFFP* 2009, n° 107, p. 147.

— « La dépense, essence du pouvoir local : la fin des trente glorieuses ? » *in Droit et gestion des collectivités territoriales*, tome 3, L'enjeu de la dépense locale, 2011, p. 37.

— « La France et la charte européenne de l'autonomie locale », *AJDA* 2016, p. 1551.

— « Le pouvoir financier des collectivités territoriales pour oublier l'autonomie financière » *in L'autonomie financière des collectivités territoriales*, sous la dir. de Marc LEROY, Economica, 2017, p. 111.

— « La constitution financière de l'État décentralisé » *in Annuaire des collectivités locales. Réforme de la décentralisation, réforme de l'État. Régions et villes en Europe*, sous la dir. de Gérard MARCOU et Hellmut WOLLMANN, tome 24, 2018, p. 171.

HERTZOG, Robert et PORTAL, Éric, « Les innovations dans la gestion financière locale : imposées, proposées et décidées » *in Annuaire des collectivités locales. Où en est la gestion locale ?*, tome 28, GRALE. CNRS éd., 2008, p. 73.

HOUSER, Matthieu, « Les angles-morts des données financières locales » *in Les chiffres en finances publiques*, sous la dir. de Alain PARIENTE, Droit & gestions publiques, mare & martin, 2019, p. 151.

HUSSON-ROCHCONGAR, Céline, « Chiffrer et déchiffrer la complexité budgétaire » *in Les chiffres en finances publiques*, sous la dir. de Alain PARIENTE, Droit & gestions publiques, mare & martin, 2019, p. 285.

HUTEAU, Serge, « La LOLF : un référentiel de la nouvelle gestion publique transposable aux collectivités territoriales ? Le projet de gouvernance du Conseil général de la Mayenne », *La revue du Trésor* sept. 2007, p. 581.

JANICOT, Laetitia, « La fonction de collectivité chef de file », *RFDA* 2014, p. 472.

— « Question prioritaire de constitutionnalité et autonomie locale des collectivités métropolitaines. Le cas de la France », *Revue générale du droit on line* 2019, n° 39801, p. 5.

JÈZE, Gaston, « La règle de non-affectation des recettes publiques » *in* Volume 7, 1909, p. 401.

— « Les éléments constitutifs de la dépense publique dans les États modernes » *in Revue de science et de législation financières*, 1911, p. 365.

JÈZE, Gaston, « Essai de théorie générale de compétence pour l'accomplissement des actes juridiques en droit public français », *RD publ.* 1923, Tome quarantième, p. 60.

— « Aspect politique des problèmes financiers » *in Revue de science et de législation financières*, Marcel Giard, 1928, p. 26.

KALLERGIS, Andreas, « La participation de personnes privées aux activités régaliennes : le cas du recouvrement de l'impôt », *RFDA* 2021, p. 1129.

KHOUATRA, Djamel, « La diffusion des normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) : le cas de Madagascar », *Université Jean Moulin, Lyon 3* 2007, p. 11, https://www.intercostos.org/documentos/apellidos/Khouatra.pdf.

KLOCK-FONTANILLE, Isabelle, « Des supports pour écrire d'Uruk à Internet », *Le francais aujourd'hui* 9 nov. 2010, volume 70, n° 3, p. 13.

KOTT, Sébastien, « Le rôle de la comptabilité en droit financier public » *in Droit et comptabilité. La spécificité des comptes publics*, sous la dir. de Sébastien KOTT, Economica, 1997, p. 155.

— « La doctrine juridique et la rationalisation des choix budgétaires » *in Le moment RCB ou le rêve d'un gouvernement rationnel 1962-1978 : L'invention de la gestion des finances publiques*, sous la dir. de Philippe BEZES et Florence DESCAMPS, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2 avr. 2021, p. 273.

LACARRÈRE, Florent, « Du mythe de l'abolition de la tutelle de l'État sur les collectivités territoriales. La décentralisation inaboutie » *in 40 regards sur 40 ans de décentralisation(s). Journal du Droit Administratif*, sous la dir. de Florence CROUZATIER-DURAND et Mathieu TOUZEIL-DIVINA, LGDJ, 2022, p. 394.

LAFARGUE, Frédéric, « La Constitution et les finances locales », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel* jan. 2014, n° 42, p. 17.

LAMARQUE, Danièle, « Le contrôle des finances locales : facteur de contraintes ou appui à l'autonomie locale ? » *in L'autonomie financière des collectivités territoriales*, sous la dir. de Marc LEROY, Economica, 2017, p. 141.

LAMBERT, Thierry, « L'impossible réforme des finances locales » *in Vertus et limites de la décentralisation*, Les cahiers du droit public, mai 1985, p. 217.

LE BOT, Olivier, « Compensation des transferts de charges et libre administration des collectivités territoriales », *Constitutions : revue de droit constitutionnel appliqué* 2011, p. 321.

LE CLAINCHE, Michel, « Le pouvoir sur les recettes : l'emprunt local » *in L'autonomie financière des collectivités territoriales*, sous la dir. de Marc LEROY, Economica, 2017, p. 203.

LE GALL, Arnaud, « Vers la disparition de la gestion de fait ? », *La lettre juridique de Lexbase* 11 juill. 2013, n° 535.

LE SAOUT, Rémy et SEGAS, Sébastien, « La domination politique par les dispositifs financiers. L'exemple de la dotation de solidarité communautaire (DSC) », *Politix* 2011, volume 93, n° 1, p. 141.

LEHMANN, Pierre-Étienne, « Libre administration et QPC : les enseignements de quatre années de jurisprudence », *Civitas Europa* 2015, volume 34, n° 1, p. 211.

LEROY, Marc, « Les périmètres publics et privés des finances », *RFFP* 2012, n° 120, p. 27.

— « L'autonomie financière des collectivités territoriales » *in L'autonomie financière des collectivités territoriales*, sous la dir. de Marc LEROY, Economica, 2017, p. 5.

— « Quelle qualité de la décision financière des collectivités territoriales ? », *RFFP* 2019, n° 148, p. 209.

LEVOYER, Loïc, « La LOLF a-t-elle changé les rapports État/collectivités locales ? », *RFFP* 2009, n° 107, p. 25.

— « Des instruments budgétaires à différencier selon les collectivités territoriales ? », *RFFP* 2015, n° 129, p. 73.

— « Données financières et contrôle interne budgétaire » *in Les chiffres en finances publiques*, sous la dir. de Alain PARIENTE, Droit & gestions publiques, mare & martin, 2019, p. 165.

LUCHAIRE, François, « Les fondements constitutionnels de la décentralisation », *RD Publ.* 1982, n° 1, p. 1543.

MADIÈS, Thierry, « La concurrence fiscale entre collectivités territoriales », *Regards croisés sur l'économie* 2007, volume 1, p. 218.

MARCOU, Gérard, « La coopération contractuelle, la ville et le droit » *in La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, sous la dir. de Gérard MARCOU, François RANGEON et Jean-Louis THIÉBAULT, L'Harmattan, 1997, p. 47.

— « Les contrats entre l'État et les collectivités territoriales. Réflexions sur quelques problèmes juridiques et administratifs », *AJDA* 2003, p. 982.

— « L'action commune des collectivités territoriales selon le Conseil constitutionnel : organiser n'est pas déterminer » *in Mélanges Yves Jegouzo*, Dalloz, 2009, p. 227.

MATTÉONI, Olivier, « Discipline du chiffre et fabrique d'une norme comptable à la fin du Moyen Âge » *in Classer, dire, compter. Discipline du chiffre et fabrique d'une norme comptable à la fin du Moyen Âge*, sous la dir. de Olivier MATTÉONI et Patrice BECK, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2015, p. 9.

MELLERAY, Guy, « La responsabilité des ordonnateurs locaux devant les juridictions financières » *in Vertus et limites de la décentralisation*, Les cahiers du droit public, mai 1985, p. 297.

MODERNE, Franck, « La liberté contractuelle est-elle vraiment et pleinement constitutionnelle ? », *RFDA* 2006, p. 2.

MONDOU, Christophe, « L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en "trompe-l'oeil" », *R.F.D.A.* 2005, p. 419.

MONTALIVET, Pierre de, « QPC et droit des collectivités territoriales » 2016, p. 586.

MONTECLER, Marie-Christine de, « Des députés veulent rétablir la clause générale de compétence des départements et des régions », *AJDA* 2019, p. 2588.

— « Un régime unifié de responsabilité pour les gestionnaires publics », *AJDA* 2022, p. 652.

MOREAU, Jacques, « Les « matières contractuelles », *AJDA* 1998, p. 747.

MOZOL, Patrick, « Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les vicissitudes d'une distinction en voie d'effondrement théorique », *RFDA* 2016, p. 1133.

MULLER-LAGARDE, Yvonne, « La normalisation comptable internationale : de l'État de droit au droit sans l'État », *Cités* 2015, volume 64, n° 4, p. 65.

MULLER-QUOY, Isabelle, « Le déféré préfectoral : expression de l'autorité de l'État » *in La Loi du 28 Pluviôse An VIII, deux cent ans après, Survivance ou pérennité ? Colloque organisé à Amiens les 9 et 10 mars 2000 par le Centre Universitaire de Recherches sur l'Action Publique et le Politique - Université de Picardie*, PUF, 2000, p. 129.

MUZELLEC, Raymond, « Le solde financier de la décentralisation » *in Vertus et limites de la décentralisation*, Les cahiers du droit public, mai 1985, p. 185.

— « Qu'est-ce que l'autonomie financière des collectivités territoriales ? », *LPA* jan. 1991, n° 7, p. 19.

NAZON, Romaric, « L'indissociabilité du pouvoir fiscal local et des impôts à base foncière », *Gestion & Finances Publiques* 27 oct. 2021, n° 5, p. 54.

NÉGRIN, Olivier, « Une légende fiscale : la définition de l'impôt de Gaston Jèze », *RD publ* 1er jan. 2008, n° 1, p. 139.

NIKONOFF, Luc et BAYLE, Emmanuel, « Les conditions de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances au sein du ministère chargé des Sports entre 2001 et 2006 : quels premiers enseignements ? », *Revue européenne de management du sport* oct. 2007, n°19, p. 1.

NYS, Olivier, « Ce que la LOLF dit aux collectivités...L'exemple de la ville de Lyon », *RFFP* 2006, n° 95, p. 147.

OGIER-BERNAUD, Valérie et SEVERINO, Caterina, « Droit constitutionnel jurisprudentiel : panorama 2004 », *Recueil Dalloz* 2005, p. 1125.

OLIVA, Éric, « Les principes de la libre administration et d'autonomie financière », *RFFP* 2012, n° 119, p. 49.

— « La conception de l'autonomie financière locale : Quel contenu ? Quelle effectivité ? » *in L'autonomie financière des collectivités territoriales*, sous la dir. de Marc LEROY, Economica, 2017.

— « La conception de l'autonomie financière locale quel contenu ? Quelle effectivité ? », *Gestion & Finances Publiques* avr. 2017, n° 2, p. 13.

PARENT, Paul, « La contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques : quels enjeux pour les finances locales ? », *Observatoire de la société britannique* 1er oct. 2017, n° 19, p. 179.

PARIENTE, Alain, « Le droit d'amendement parlementaire en matière financière. La réforme de la loi organique du 1er août 2001 est-elle en péril ? », *La Semaine Juridique* 30 juill. 2003, Édition générale, n° 31, p. 155.

— « La démarche de performance issue de la LOLF : quelles perspectives ? », *RD Publ.* 1er jan. 2006, n° 1, p. 37.

— « Les rapports entre contrôle de légalité et contrôle budgétaire : un problème de frontière » *in Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, sous la dir. de Pascal COMBEAU, Logiques juridiques, L'Harmattan, jan. 2008, p. 89.

— « L'équilibre budgétaire : un principe juridique insaisissable ? », *RFFP* 2010, n° 112, p. 163.

— « Le mythe de l'autonomie financière », *RFFP* fév. 2015, n° 129, p. 15.

— « Les finances des départements à l'épreuve ? » *in Quel(s) avenir(s) pour les départements ?*, sous la dir. de Nelly FERREIRA et Laetitia JANICOT, LGDJ, 4 avr. 2017, p. 43.

— « La réforme de l'État en France par les finances publiques ou les paradoxes de l'évidence », *RFFP* nov. 2018, n° 144, p. 185.

— « La fiscalité locale, l'autonomie financière et la décentralisation. Retours sur quelques malentendus », *Revue européenne et internationale de droit fiscal* 2019, n° 1, p. 51.

— « Les finances publiques au-delà des chiffres » *in Les chiffres en finances publiques*, sous la dir. de Alain PARIENTE, Droit & gestions publiques, mare & martin, 2019, p. 13.

PASTOREL, Jean-Paul, « Collectivité territoriale et clause générale de compétence », *RFFP* jan. 2007, p. 51.

PERRET, Bernard, « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *RFAP* 2006, volume 117, n° 1, p. 31.

PHILIP, Loïc, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *Cahiers du Conseil constitutionnel* 2002, n° 12, p. 152.

PICARD, Étienne, « La liberté contractuelle des personnes publiques constitue-t-elle un droit fondamental ? », *AJDA* 1998, p. 651.

PLESSIX, Benoît, « Une prérogative de puissance publique méconnue : le pouvoir de substitution d'action », *RD publ* 2003, n° 119, p. 579.

PONTIER, Jean-Marie, « Semper manet. Sur une clause générale de compétence », *RD publ.* 1984, tome 100, p. 1443.

— « Requiem pour une clause générale de compétence ? », *La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales* 10 jan. 2011, p. 47.

— « Contractualisation et libre administration », *RFDA* 2018, p. 201.

— « La réforme de l'organisation territoriale de l'État », *AJDA* 2020, p. 281.

PORTAL, Éric, « Les « LOLF locales » : une approche managériale plus que budgétaire », *RFFP* 2009, n° 107, p. 203.

POUJADE, Bernard, « Filtrer le moustique et laisser passer le chameau : le contrôle de légalité aujourd'hui ? », *BJCL* nov. 2013, n° 11/2013, p. 757.

PROTIÈRE, Guillaume, « Collectivités territoriales et réforme territoriale. De l'insoutenable légèreté du législateur » *in La réforme territoriale, une politique en faux-semblants ?*, sous la dir. de Guillaume PROTIÈRE, L'Harmattant, 2011, p. 55.

RICCI, Jean-Claude, « Les nouvelles garanties constitutionnelles en matière de ressources des collectivités », *La Revue Juridique de l'Océan Indien* 2003, n° 3, p. 43.

RIHAL, Hervé, « Le département peut-il abandonner totalement ou partiellement une mission de service public confiée par la loi ? », *AJDA* 2017, p. 2360.

RIVERO, Jean, « Sécurité et Liberté, commentaire de la décision du Conseil constitutionnel 80-127 DC du 20 janv. 1981 », *AJDA* 1981, p. 275.

ROBERT, Fabrice, « LOLF et autonomie locale », *RFFP* 2009, n° 107, p. 215.

ROCHER, Sébastien, « L'indépendance proclamée de l'IPSASB est-elle réelle ? », *Comptabilité Contrôle Audit* 2011, volume 17, n° 3, p. 55.

ROLLAND, Louis, « La Démocratie et la décentralisation en France », *Cahiers de la nouvelle journée* 1925, n° 4, p. 128.

ROUSSEL, Sophie et NICOLAS, Charline, « Collectivités territoriales : les faux-semblants des compensations », *AJDA* 2018, p. 845.

ROUVEYRE, Matthieu, « En finir avec l'autonomie financière des collectivités territoriales », *RFFP* 1er fév. 2015, n° 129, p. 63.

ROUX, André, « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », *Revue française de droit administratif* mai 1992, p. 435.

— « Constitution, décentralisation et libre administration des collectivités territoriales » *in Mélanges Francis Delpérée*, Bruylant, 2007, p. 1379.

— « L'autonomie financière des collectivités territoriales en Europe » *in* sous la dir. de Raphaël DÉCHAUX, Alexis LE QUINIO et Alexandra LETURCQ, volume 22, Table Ronde. Autonomie régionale et locale et Constitutions. Compte rendu des discussions et débats, 2007, p. 499.

ROUYÈRE, Aude, « La répartition des pouvoirs locaux. Les approches nationales : la France », *Droit et ville* 1996, volume 42, 1, p. 63.

— « L'État, les collectivités locales et la règle de droit communautaire. Interférences » *in Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, sous la dir. de Pascal COMBEAU, Logiques juridiques, L'Harmattan, jan. 2008, p. 107.

SAÏDJ, Luc, « Budgets et comptes locaux : caractères généraux des contrôles par les CRC » *in Encyclopédie des collectivités locales*, folio n°7135, Chapitre 1, 2006.

— « Budgets et comptes locaux : contrôle de gestion » *in Encyclopédie des collectivités locales*, folio n°7145, Chapitre 3, 2008.

— « L'influence de la LOLF sur les collectivités locales », *RFFP* 2009, n° 107, p. 7.

SAUNIER, Sébastien, « L'autonomie de la volonté en droit administratif français : une mise au point » 2007, p. 609.

SCHMITT, Sylvie, « Droit constitutionnel comparé. Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière des collectivités territoriales françaises et des régions italiennes », *Revue française de droit constitutionnel* 2006, volume 67, n° 3, p. 651.

SCHNEIDER, Catherine, « L'Europe des régions : la réforme de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe », *Annuaire Français de Droit International* 1994, volume 40, 1, p. 597.

SCHOETTL, Jean-Éric, « L'autonomie financière des collectivités territoriales devant le Conseil constitutionnel », *LPA* août 2004, n° 162, p. 12.

— « Questions sur l'autonomie financière des collectivités territoriales : revendication politique ou principe constitutionnel ? », *LPA* juill. 2018, n° 144, p. 3.

SCHWARTZ, Rémy, « Notion d'intérêt local. Conclusions du commissaire du gouvernement sur l'arrêt Commune de Villeneuve-d'Ascq du 28 juillet 1995 », *AJDA* 1995, p. 834.

SEILLER, Bertrand, « Le déféré sur demande fragilisé », *RFDA* 2000, p. 1242.

SIWEK-POUYDESSEAU, Jeanne, « Bilan du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics », *La Revue administrative* 1969, volume 22, n° 129, p. 287.

SPINDLER, Jacques, « L'autonomie de gestion en question » *in L'autonomie financière des collectivités territoriales*, sous la dir. de Marc LEROY, Economica, 2017, p. 147.

STECKEL-ASSOUÈRE, Marie-Christine, « La décentralisation financière dans les 40es rugissants » *in 40 regards sur 40 ans de décentralisation(s). Journal du Droit Administratif*, sous la dir. de Florence CROUZATIER-DURAND et Mathieu TOUZEIL-DIVINA, LGDJ, 2022, p. 205.

SUPIOT, Alain, « État social et mondialisation : analyse juridique des solidarités », *L'annuaire du Collège de France. Cours et travaux* 1er avr. 2014, n° 113, p. 717.

SUTHERLAND, Douglas, PRICE, Robert et JOUMARD, Isabelle, « Les règles budgétaires s'appliquant aux collectivités territoriales », *Revue économique de l'OCDE* 2005, volume 41, n° 2, p. 153.

TAILLEFAIT, Antony, « Les ressources des collectivités locales sont-elles suffisantes ? », *AJDA* 2022, p. 322.

TERRIEN, Gérard, « La réforme des procédures de jugement des comptes publics », *Revue Lamy des collectivités territoriales* 2009, n° 43.

THEVENOT, Jean, « Les moyens d'annulation des actes budgétaires des collectivités territoriales », *LPA* 9 fév. 1996, n° 18, p. 12.

TIRARD, Manuel, « L'expérience française des budgets de programme et ses enseignements » *in Le moment RCB ou le rêve d'un gouvernement rationnel 1962-1978 : L'invention de la gestion des finances publiques*, sous la dir. de Philippe BEZES, Florence DESCAMPS et Sébastien KOTT, Histoire économique et financière - XIXe-XXe, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2 avr. 2021, p. 203.

TOUBOUL, Charles, « Sur la compensation financière des dépenses mises à la charge des collectivités territoriales par l'État. Conclusions sur CE, 29 janvier 2018, Département du Calvados et autres, nº 409286 et Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, nº 404879 », *RDSS* 2018, p. 332.

TOUCHELAY, Béatrice et CHANTIRI-CHAUDEMANCHE, Rouba, « De la légitimité des normes comptables. Transcription de la table ronde du 16 octobre 2015 à Paris-Bercy, Ministère des Finances et des comptes publics », *Comptabilités. Revue d'histoire des comptabilités* 20 juin 2016, n° 8.

TROPER, Michel, « Libre administration et théorie générale du droit. Le concept de libre administration » *in Décentralisation des organisations et problèmes de coordination : les principaux cadres d'analyse*, sous la dir. de Joëlle AFFICHARD, L'Harmattan, 1997, p. 80.

TURPIN, Dominique, « Note sous TA, Montpellier, 8 juillet 1985, W. Demeglio c/ Conseil régional du Languedoc-Roussillon », *AJDA* 1986, p. 109.

UHALDEBORDE, Jean-Michel, « La péréquation financière dans les finances locales françaises : le kaléidoscope d'un dispositif polymorphe contesté », *RFFP* 2017, n° 137, p. 161.

VAN-HIEN, Thai, « La détermination du coût des services municipaux à partir du compte administratif des communes de plus de 10 000 habitants », *Politiques et Management Public* 1986, volume 4, n° 1, p. 29.

VEDEL, Georges, « I. Le "droit au logement" et le principe de libre administration des collectivités locales », *Pouvoirs locaux : les cahiers de la décentralisation* 1990, n° 7, p. 85.

— « II. Le "droit au logement" et le principe de libre administration des collectivités locales », *Pouvoirs locaux : les cahiers de la décentralisation* 1991, n° 8, p. 16.

VERPEAUX, Michel, « Libre administration, liberté fondamentale, référé-liberté. Note sous Conseil d'État, Section, 18 janvier 2001, Commune de Venelles c/ M. Morbelli », *Revue française de droit administratif* 2001, p. 681.

— « Quand le Conseil constitutionnel veille au respect de la libre administration des collectivités territoriales », *AJDA* 2011, p. 1735.

— « Pavane pour une notion défunte. La clause de compétence générale », *AJDA* 2014, p. 457.

— « Contentieux constitutionnel : normes de référence - Diversité des normes de référence constitutionnelles », *Répertoire de contentieux administratif* jan. 2020.

WACHSMANN, Patrick, « Sur la composition du Conseil constitutionnel », *LPA*, n° 5, http://juspoliticum.com/article/Sur-la-composition-du-Conseil-constitutionnel-294.html (visité le 05/05/2020).

WAKOTE, Reine, « Autonomie locale et QPC – L'Allemagne », *Revue générale du droit* 2002, https://www.revuegeneraledudroit.eu/wp-content/uploads/coll_Paris_20190131_wakote.pdf.

WALINE, Jean, « Les contrats entre personnes publiques », *RFDA* 2006, p. 229.

WILLIAM, Gilles, « L'autonomie du pouvoir dépensier des collectivités territoriales : quelles contraintes pour quelle optimisation ? » *in Droit et gestion des collectivités territoriales*, tome 3 L'enjeu de la dépense locale, 2011, p. 75.

WOLF, Marc et WOLF, Olivier, « La suppression de la TH : point d'arrivée ou nouveau départ de la décentralisation ? », *Gestion & Finances Publiques* 2020, volume 2, n° 2, p. 85.

XIFARAS, Mikhail, « Après les Théories Générales de l'État : le droit global ? », *Jus Politicum* 2012, n° 8, p. 47, http://juspoliticum.com/uploads/pdf/JP8-Xifaras.pdf.

Rapports et avis parlementaires

ARTHUIS, Jean, *Rapport d'information sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, n° 388, Sénat, avr. 2003.

— *Rapport d'information sur sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF*, n° 220, Sénat, mars 2005.

— *Rapport d'information sur la mise en oeuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, n° 312, Sénat, avr. 2006.

BONREPAUX, Augustin et MARITON, Hervé, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale. Tome II Auditions*, n° 2436, Assemblée nationale, juill. 2005.

CARREZ, Gilles, *Avis présenté au nom de la commission des finances sur le projet de Loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (Première lecture)*, n° 1546, Assemblée nationale.

CAZENEUVE, Jean-René et al., *Autonomie financière des collectivités territoriales, Mission flash sur la réforme des institutions*, n° 912, Assemblée nationale, mai 2018.

CLÉMENT, Pascal, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République (Première lecture) Partie 2*, n° 376, Assemblée nationale, nov. 2002.

CLOUET, Jean, *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances sur le projet de réforme des comptabilités communales*, Rapport d'information n° 302, Sénat, 17 avr. 1992,
https://www.senat.fr/rap/1991-1992/i1991_1992_0302.pdf.

COLLOMBAT, Jean-François, *Une crise en quête de fin. Quand l'Histoire bégaie. Rapport d'information fait au nom de la Délégation sénatoriale à la prospective*, n° 393, Sénat, 9 fév. 2017.

COSTES, Josiane et GUENÉ, Charles, *Rapport fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'ingénierie territoriale et l'agence nationale de la cohésion des territoires*, n° 591, Sénat, 29 mai 2001,
https://www.senat.fr/rap/r19-591/r19-5911.pdf.

DUSSOPT, Olivier, *Rapport fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Procédure accélérée)*, n° 2553, Assemblée nationale, 5 fév. 2015,
https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r2553-t1.pdf.

Étude d'impact du projet de loi portant nouvelle organisation territoriales de la République (Loi NOTRé), NOR : RDFX1412429L/Bleue-1, juin 2014.

FRÉVILLE, Yves, *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances sur les dégrèvements d'impôts locaux*, Sénat, nov. 2003.

GARREC, René, *Rapport fait au nom de la commission des Lois du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, la proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales, la proposition de loi constitutionnelle tendant à la reconnaissance de lois à vocation territoriale, la proposition de loi constitutionnelle relative au vote des Français résidant sur les territoires situés dans la zone géographique comprise entre le méridien 26°ouest et la ligne internationale de changement de date, à l'exception de l'archipel des Açores, la proposition de loi constitutionnelle tendant à modifier le premier alinéa de l'article 7 de la Constitution, la proposition de loi constitutionnelle tendant à introduire dans la Constitution un droit à l'expérimentation pour les collectivités territoriales*, n° 27, Sénat, 23 oct. 2002,
http://www.senat.fr/rap/l02-027/l02-0271.pdf.

GÉLARD, Patrice, *Rapport fait au nom de la commission des lois dans le cadre de la proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales*, n° 33, Sénat, oct. 2000.

GEOFFROY, Guy, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de Loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (Deuxième lecture)*, n° 1674, Assemblée nationale, juin 2004.

— *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de Loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (Première lecture)*, n° 1541, Assemblée nationale, avr. 2004.

GOULET, Daniel, *Rapport fait au nom de la commission des Affaires étrangères sur le projet de loi autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale*, Sénat, 12 oct. 2005,
https://www.senat.fr/rap/l05-015/l05-0151.pdf.

GUENÉ, Charles, *Rapport fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Procédure accélérée)*, n° 184, Sénat, 11 déc. 2014,
https://www.senat.fr/rap/a14-184/a14-1841.pdf.

GUENÉ, Charles et RAYNAL, Claude, *Annexe 25 au rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances adopté par l'Assemblée nationale, pour*

2019, n° 147, Sénat, 22 nov. 2018,
http://www.senat.fr/rap/l18-147-325/l18-147-3251.pdf.

GUENÉ, Charles et RAYNAL, Claude, *Annexe 26 au rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021*, n° 138, Sénat, 19 nov. 2020,
http://www.senat.fr/rap/l20-138-326/l20-138-3261.pdf.

HERVÉ, Loïc, *Avis présenté au nom de la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2018. Tome XII Relation avec les collectivités territoriales*, n° 114, Sénat, nov. 2017.

HOEFFEL, Daniel, *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée d'étudier le déroulement et la mise en oeuvre de la politique de décentralisation*, n° 248, Sénat, 27 mars 1991.

— *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de Loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (Première lecture)*, n° 324, Sénat, mai 2004.

HYEST, Jean-Jacques et VANDIERENDONCK, René, *Rapport fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Procédure accélérée)*, n° 174, Sénat, 10 déc. 2014,
https://www.senat.fr/rap/l14-174/l14-1741.pdf.

IBORRA, Monique, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi, adopté par le Sénat, portant nouvelle organisation territoriale de la République*, n° 2542, Assemblée nationale, 2 fév. 2015,
https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r2542.pdf.

KRATTINGER, Yves et GOURAULT, Jacqueline, *Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales*, n° 471 (2008-2009), Sénat, juin 2009.

— *Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales sur les premières orientations sur la réorganisation territoriale (rapport d'étape)*, n° 264 (2008-2009), Sénat, mars 2009,
https://www.senat.fr/rap/r08-264-1/r08-264-11.pdf.

KRATTINGER, Yves et LUART, Roland du, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les compensations des transferts de compétences*, n° 572 (2009-2010), Sénat, juin 2010.

LABAZÉE, Georges, *Rapport fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les partenariats entre l'État et les collectivités territoriales*, n° 27, Sénat, 9 oct. 2012,
https://www.senat.fr/rap/r12-027/r12-0271.pdf.

LAMBERT, Alain, *Rapport fait au nom de la commission des finances sur la proposition de loi organique adoptée par l'Assemblée nationale, (Première lecture)*, n° 343, Sénat, 29 mai 2001.

MARINI, Philippe, *La concurrence fiscale en Europe : une contribution au débat*, n° 483, Sénat, 1999.

MARLEIX, Olivier, *Avis fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'administration générale sur le projet de loi (n° 235) de finances pour 2018*, n° 278, Assemblée nationale, 12 oct. 2017.

MÉHAIGNERIE, Pierre, *Avis présenté au nom de la commission des finances sur le projet de Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République (Première lecture)*, n° 377, Assemblée nationale, nov. 2002.

MERCIER, Michel, *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité*, Rapport d'information n° 447, Sénat, juin 2000,
https://www.senat.fr/rap/r99-447-1/r99-447-11.pdf.

— *Avis au nom de la commission des Finances sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales*, n° 41 (2003-2004), Sénat, oct. 2003.

— *Avis présenté au nom de la commission des finances sur le projet de Loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (Première lecture)*, n° 325 (2003-2004), Sénat, mai 2004.

MORIN-DESAILLY, Catherine, *Rapport fait au nom de la commission culture du Sénat sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Procédure accélérée)*, n° 150, Sénat, 3 déc. 2014,
https://www.senat.fr/rap/a14-150/a14-1501.pdf.

OUDIN, Jacques, *Chambres régionales des comptes et élus locaux : un dialogue indispensable au service de la démocratie locale*, Rapport d'information n° 520, Sénat, juin 1998.

PONCELET, Christian, *Rapport d'information concernant le déroulement et la mise en oeuvre de la politique de décentralisation*, n° 490, Sénat, juill. 1983, https://www.senat.fr/rap/1982-1983/i1982_1983_0490.pdf.

— *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée d'étudier le déroulement et la mise en oeuvre de la politique de décentralisation*, n° 177, Sénat, 19 déc. 1984, https://www.senat.fr/rap/1984-1985/i1984_1985_0177.pdf.

PONCELET, Christian et al., *Étude des problèmes de l'aménagement du territoire et définition des éléments d'une politique de reconquête de l'espace rural et urbain. Rapport d'information*, n° 343, Sénat, 13 avr. 1994, http://www.senat.fr/rapports-senateur/huchon_jean83035s1993.html.

PONCET, Jean-François et BELOT, Claude, *La péréquation interdépartementale : vers une nouvelle égalité territoriale*, n°40, Sénat, oct. 2003.

Projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale. Texte définitif., n° 213, Assemblée nationale, 20 déc. 2018, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15t0213_texte-adopte-seance.pdf.

QUENTIN, Didier et URVOAS, Jean-Jacques, *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, sur la sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, n° 1153, Assemblée nationale, 8 oct. 2008.

Rapport portant sur les conséquences de la réforme de la fiscalité locale opérée par la présente loi sur la détermination du montant et la répartition des concours financiers de l'État ainsi que sur les fonds de péréquation, Gouvernement, 2021, https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2021-01/Rapport%20indicateurs%20-%20Vdef.pdf.

REICHARDT, André, *Avis au nom de la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2014 - Tome VI Cour des comptes et juridictions financières,* n° 162, Sénat, nov. 2013.

REYMANN, Marc, *Rapport fait au nom de la commission des Affaires étrangères sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale*, Sénat, 7 juin 2006, https://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/r3130.pdf.

SAVARY, René-Paul, *Avis présenté au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Procédure accélérée)*, n° 154, Assemblée nationale, 9 déc. 2014, https://www.senat.fr/rap/a14-154/a14-1541.pdf.

WOERTH, Éric et SAINT-MARTIN, Laurent, *Rapport d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, Assemblée nationale, 11 sept. 2019, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/l15b2210_rapport-information.pdf.

Rapports de la Cour des comptes

Bilan intermédiaire de l'expérimentation de la certification des comptes locaux, Cour des comptes, 2019, https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-06/20190619-rapport-bilan-experimentation-certification-comptes-locaux.pdf.

L'accès aux services publics dans les territoires ruraux, Cour des comptes, 2019, https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/194000279.pdf.

La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives, Cour des comptes, nov. 2011.

La situation et les perspectives des finances publiques, Cour des comptes, juin 2015.

Rapport annuel de la Cour des comptes, Cour des comptes, 10 fév. 2016.

Rapport public particulier « La décentralisation et l'enseignement du second degré », Cour des comptes, fév. 1995.

Résultats et gestion budgétaire de l'exercice 2008, Cour des comptes, mai 2010, https://www.ccomptes.fr/fr/documents/801.

Résultats et gestion budgétaire de l'exercice 2009, Cour des comptes, mai 2010, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/Rapport-resultats-gestion-budgetaire-Etat-exercice-2009.pdf.

Autres rapports

BALLADUR, Édouard, *Il est temps de décider*, Comité pour la réforme des collectivités territoriales, mars 2009, https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/094000097.pdf.

BARTOLONE, Claude et WINOCK, Michel, *Refaire la démocratie*, 2015, https://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/institutions/Rapport_groupe_travail_avenir_institutions_T1.pdf.

BORLOO, Jean-Louis, *Vivre ensemble, vivre en grand. Pour une réconciliation nationale.*, 2018, https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-09/Dossier%20de%20presse%20-%20Rapport%20de%20J.L%20Borloo_%20Vivre%20ensemble_Vivre%20en%20grand%20pour%20une%20r%C3%A9conciliation%20nationale.pdf.

BRUNEL, Jean-Pierre, *L'avenir de l'autonomie financière des collectivités*, Conseil économique social et régional, section des Finances, 2001.

Cadre conceptuel des comptes publics relevant de la comptabilité d'exercice. Avis, n° 2016-02, IGF et IGA, juill. 2016, https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cnocp/cadre-conceptuel/Cadre_conceptuel_4_juillet_2016.pdf?v=1584089625.

CARREZ, Gilles et THÉNAULT, Michel, *Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales*, mai 2010.

DALFON, Bernard et GILBERT, Guy, *L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie : état des lieux*.

DAMAREY, Stéphanie, *Régimes de responsabilité financière des gestionnaires publics. Analyse comparée*, 15 avr. 2020, https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/277771_0.pdf.

Déchets chiffres-clés, ADEME, 2020,
https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/dechets_chiffres_cles_edition_2020_010692.pdf.

DUHAMEL, Pierre-Mathieu et al., *Mise en place d'un compte financier unique dans le cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales*, n° 2017-M-018, IGF et IGA, août 2017,
https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2017/2017-M-018.pdf.

ECALE, François et TURBAN, Sébastien, *Autonomie des collectivités territoriales : une comparaison européenne*, n° 80, France Stratégie, juill. 2019,
https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-na80-2019-autonomie-collectivites-final.pdf.

État actuel des travaux du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics. Premier rapport, Présidence du Conseil, 1947,
https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/074000510.pdf.

Expérimentation du compte financier unique (CFU), Direction générale des Finances publiques et Direction générale des Collectivités locales, 12 nov. 2021,
https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Finances%20locales/8.%20avoir%20des%20comptes%20bien%20tenus/2021/CFU/CFU_Presentation_generale_V12Nov21.pdf.

Expérimentation du compte financier unique (CFU). Présentation générale., DGFIP et DGCL, juin 2021,
https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Finances%20locales/2.%20am%C3%A9liorer%20l'info%20et%20gestion/2.%20exp%C3%A9rimentation%20du%20CFU/Juin%202021_CFU_Pr%C3%A9sentation%20g%C3%A9n%C3%A9rale_Vdef.pdf.

Fiscalité locale et entreprises, Conseil des prélèvements obligatoires, mai 2014.

FRÉVILLE, Yves et al., *La connaissance statistique des finances publiques locales. Rapport du groupe de travail*, Conseil national de l'information statistique. Formations : Monnaie, finance, balance des paiements. Statistiques régionales et locales, 2000,
https://www.cnis.fr/wp-content/uploads/2017/10/RAP_2000_61_connaissances_statistiques_finances_publiques_locales.pdf.

FRIZON, Richard et al., *La perception de l'autonomie financière des collectivités locales en Europe : quels enseignements pour la France ?*, Strasbourg : CNFPT, INET, 9ème promotion des élèves administrateurs territoriaux, 2001, https://www.europaong.org/wp-content/uploads/2016/06/Finances-locales_rapport.pdf.

GUICHARD, Olivier, *Vivre ensemble : rapport de la Commission de développement des responsabilités locales*, 1976.

Guide de la performance, Direction du Budget, avr. 2020.

Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001. La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes, juin 2004.

Guide pratique de la LOLF à l'usage des parlementaires, sept. 2005, http://bibliotheque.pssfp.net/index.php/reformes/budget-programme/1160-guide-parlementaires/file.

Guide pratique de la LOLF. Comprendre le budget de l'État, juin 2012, https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/performance/lolf/guidelolf2012.pdf.

Guide pratique des modalités financières et comptables des retraitements dans le cadre de la contractualisation financière. L'analyse des praticiens, 2019, https://franceurbaine.org/sites/franceurbaine.org/files/documents/franceurbaine_org/guide_pratique_des_modalites_financieres_et_comptables_des_retraitements._002.pdf.

Guide pratique. La dotation globale de fonctionnement (DGF), avr. 2021, https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2021-04/guide_dgf_v2.pdf.

Guide pratique. Les taxes de séjours, juin 2021, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/Notes%20de%20la%20DGCL/2021/Guide_pratique_taxe_sejour_2021.pdf.

JAMET, Pierre, *Rapport sur les finances départementales*, 20 avr. 2010.

L'évaluation au service de l'avenir. Rapport annuel 1999, Conseil national de l'évaluation, 1999.

L'urbanisme : pour un droit plus efficace, CE, 1992.

LAJOUMARD, Danièle et al., *La transparence financière des collectivités territoriales*, n° 2012-M-075-03, IGF et IGA, déc. 2012, https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2012/2012-M-075.pdf.

LAMBERT, Alain, *Les relations entre l'État et les collectivités locales*, déc. 2007, https://www.interieur.gouv.fr/content/download/10137/95474/file/Lambert_rapport_groupe_travail_rgpp_relations_Etat_collectivites_locales.pdf.

LAMBERT, Alain et MIGAUD, Didier, *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*, sept. 2005.

— *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances. À l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*, oct. 2006.

Les 101 questions que vous allez vous poser et leurs réponses : manuel à destination des maires des communes de moins de 3500 habitants, Mairie-conseils (France), 2008.

Livre blanc des juridictions financières, Syndicat des juridictions financières unifié, juill. 2017, 18 p., http://sjfu.fr/wp-content/uploads/2015/10/Livre-blanc-des-juridictions-financi%C3%A8res.pdf (visité le 06/01/2021).

MALVY, Martin et LAMBERT, Alain, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, avr. 2014, https://www.interieur.gouv.fr/content/download/69716/508926/file/14048-13102-01%20-Rapport_Malvy_Lambert%20-%20Redressement%20des%20finances%20publiques%20fond%C3%A9_sur_la_confiance_mutuelle_et_engagement_de_chacun%20.pdf.

MAUROY, Pierre, *Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre*, 2000, https://www.vie-publique.fr/rapport/24470-refonder-laction-publique-locale-rapport-au-premier-ministre.

MOSCOVICI, Pierre, *JF2025 Construire ensemble l'avenir des juridictions financières*, Cour des comptes, 2021, 40 p., https://www.ccomptes.fr/system/files/2021-02/20210212-rapport-JF-2025.pdf (visité le 06/12/2021).

Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales. Les finances des collectivités locales en 2008, 2013, https : / / www . collectivites - locales . gouv . fr / files / Accueil / DESL / 2021 / OFGL / publication_globale(1).pdf (visité le 01/05/2021).

Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales. Les finances des collectivités locales en 2013, 2013, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/DESL/2021/OFGL/OFL2013_00.pdf (visité le 01/05/2021).

Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales. Les finances des collectivités locales en 2021, 2021, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/DESL/2021/OFGL/OFGL_Rapport2021.pdf (visité le 01/05/2022).

Rapport du Gouvernement au Parlement pris en application de l'article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 et relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, Gouvernement, 2015.

Rapport interministériel sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution, IGAS, juill. 2003.

Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public, CE, 2002, https://www.conseil-etat.fr/Media/actualites/documents/reprise-_contenus/etudes/etude_redevances_service_rendu_redevance_occupation_domaine_public_20022.

RICHARD, Pierre, *Solidarité et performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, déc. 2006.

SAINT MARTIN, Jean-Philippe et al., *Les taxes à faible rendement*, n° 2013-M-095-02, IGF, fév. 2014, https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2014/2013-M-095%20Tome%201.pdf.

Une trajectoire d'amélioration de la qualité des comptes et de l'information comptable des collectivités locales à « horizon 2023 ». Note de problématique, Comité de fiabilité des comptes locaux, nov. 2019, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/migration/comite_de_fiabilite_note_de_problematique_vdef.pdf.

Articles de presse

AIQUEL, Pablo, « Relations avec l'État. Les collectivités veulent sortir du maquis des contrats », *La Gazette des communes* 26 fév. 2018, n° 2404, https://archives.lagazettedescommunes.com/35355341/les-collectivites-veulent-sortir-du-maquis-des-contrats (visité le 19/11/2020).

ALBERT, Laurence et QUIRET, Matthieu, « Finances, métropoles : les élus à l'heure des arbitrages », *Les Échos* 16 juill. 2013, https://www.lesechos.fr/2013/07/finances-metropoles-les-elus-a-lheure-des-arbitrages-325905 (visité le 09/10/2021).

ANONYME, « Ayrault : « L'objectif n'est pas le grand soir fiscal » », *Le Monde* 24 jan. 2014, https://www.lemonde.fr/politique/article/2014/01/24/ayrault-l-objectif-n-est-pas-le-grand-soir-fiscal_4353740_823448.html (visité le 07/08/2021).

— « Des militants LREM lancent le hashtag #BalanceTonMaire, Baroin dénonce une campagne de «dénigrement» des maires », *20 minutes* 13 oct. 2018, https://www.20minutes.fr/high-tech/2353795-20181013-militants-lrem-lancent-hashtag-balancetonmaire-baroin-denonce-campagne-denigrement-maires.

— « Le gouvernement dénonce la campagne #BalanceTonMaire », *Le Figaro* 16 oct. 2018, https://www.lefigaro.fr/flash-actu/2018/10/16/97001-20181016FILWWW00338-le-gouvernement-denonce-la-campagne-balancetonmaire (visité le 09/10/2021).

— « Pour Macron, les aides sociales coûtent un « pognon de dingue » sans résoudre la pauvreté », *Le Monde* 13 juin 2018, https://www.lemonde.fr/emmanuel-macron/article/2018/06/13/pour-macron-les-aides-sociales-coutent-un-pognon-de-dingue-sans-resoudre-la-pauvrete_5313870_5008430.html (visité le 09/10/2021).

ANONYME, « Le Parlement valide la nomination de la ministre Jacqueline Gourault au Conseil constitutionnel », *France Info avec AFP* 23 fév. 2022, https://www.francetvinfo.fr/politique/le-parlement-valide-la-nomination-de-la-ministre-jacqueline-gourault-au-conseil-constitutionnel_4977264.html (visité le 19/03/2022).

BÉZIAT, Bruno, « Faudrait-il supprimer les TER coûteux ? », *Journal Sud Ouest* 27 nov. 2009, Pages régionales.

BUONO, Émilie, « Les inquiétudes financières au cœur de la résolution des maires », *La Gazette des communes* 22 nov. 2018, https://www.lagazettedescommunes.com/593170/les-inquietudes-financieres-au-coeur-de-la-resolution-des-maires/ (visité le 09/10/2021).

DE GRANDMAISON, Éric, « A. Lambert retrouve Bercy et la Légion d'honneur », *Ouest France* 12 avr. 2013, https://www.ouest-france.fr/normandie/Lambert-retrouve-bercy-et-la-legion-dhonneur-1464963 (visité le 03/08/2020).

DECAUDIN, Georges et MILOT, Jean-Paul, « Les dépenses publiques selon leur fonction », *Économie et statistique* sept. 1981, n° 136, p. 53.

GASPAR, Romain, « Agences comptables : une expérimentation qui coince déjà », *La Gazette des communes* 5 juill. 2019, https://www.lagazettedescommunes.com/629976/agences-comptables-les-experimentations-sont-lancees/? (visité le 25/06/2021).

GINIBRIÈRE, Gaëlle, « Normes comptables : « le point de vue des collectivités territoriales doit être écouté » », *La Gazette des communes* 9 sept. 2020, https://www.lagazettedescommunes.com/694659/normes-comptables-le-point-de-vue-des-collectivites-territoriales-doit-etre-ecoute/ (visité le 25/02/2021).

HENRY, Sylvain, « 27 ans après, l'indémodable circulaire Rocard sur le service public », *Acteurs publics* 26 sept. 2016, https://www.acteurspublics.fr/articles/27-ans-apres-lindemodable-circulaire-rocard-sur-le-service-public.

MAUDUIT, Laurent, « L'inquiétant dynamitage de la justice financière », *Médiapart* 15 sept. 2021,

https://www.mediapart.fr/journal/france/150921/l-inquietant-dynamitage-de-la-justice-financiere/prolonger (visité le 25/02/2022).

MENGUY, Brigitte et GASPAR, Romain, « "L'objectif de Bercy est d'éviter que les comptables voient leur responsabilité financière engagée" », *La Gazette des communes* 2 nov. 2021,
https://www.lagazettedescommunes.com/772120/lobjectif-de-bercy-est-deviter-que-les-comptables-voient-leur-responsabilite-financiere-engagee/ (visité le 25/02/2022).

— « La réforme de la responsabilité financière des gestionnaires publics dévoilée », *La Gazette des communes* 25 fév. 2022,
https://www.lagazettedescommunes.com/792429/la-reforme-de-la-responsabilite-financiere-des-gestionnaires-publics-devoilee/ (visité le 25/02/2022).

MOULOUD, Laurent, « Quartiers populaires. Le rapport Borloo met Macron face à ses responsabilités », *L'Humanité* 27 avr. 2018,
https://www.humanite.fr/quartiers-populaires-le-rapport-borloo-met-macron-face-ses-responsabilites-654547 (visité le 09/10/2021).

NÉAU, Cédric, « L'éternel retour de la loi de financement des collectivités », *La Gazette des communes* 20 nov. 2020.

NÉAU, Cédric et GASPAR, Romain, « Le bilan du quinquennat en débat : André Laignel face à Jean-René Cazeneuve », *La Gazette des communes* 18 mars 2022, n° 2404,
https://www.lagazettedescommunes.com/796307/le-bilan-du-quinquennat-en-debat-andre-laignel-face-a-jean-rene-cazeneuve/ (visité le 20/03/2022).

PAILLAS, Frédéric, « Georges Ziegler : « Je vous le dis, l'État nous fait les poches et on va dans le décor… » », *Le Progrès* 17 oct. 2020,
https://www.leprogres.fr/politique/2020/10/17/je-vous-le-dis-l-etat-nous-fait-les-poches-et-on-va-dans-le-decor.

PÉRUSIN, Florence, « Hausse d'impôts à Bordeaux : « L'État nous fait les poches » », *France Bleu Gironde* 14 avr. 2015,
https://www.francebleu.fr/infos/economie-social/hausse-d-impots-bordeaux-l-etat-nous-fait-les-poches-1428999980.

PROUX, Fabienne, « Unir ses forces pour s'adapter à la rupture financière », *La Gazette des communes* 26 nov. 2014,

https://www.lagazettedescommunes.com/297913/unir-ses-forces-pour-sadapter-a-la-rupture-financiere/ (visité le 05/11/2020).

RIVET, Philippe, « « L'État nous fait les poches » », *L'Est Républicain* 17 nov. 2011, https://www.estrepublicain.fr/actualite/2011/11/17/l-etat-nous-fait-les-poches.

ROGER, Patrick, « L'État prêt à prendre en charge le versement du RSA en Seine-Saint-Denis en raison de « difficultés sociales exceptionnelles » », *Le Monde* nov. 2020.

RUELLO, Alain, « Accord 2 : la décision de Bercy se fait attendre », *Les Échos* 10 mai 2004, https://www.lesechos.fr/2004/05/accord-2-la-decision-de-bercy-se-fait-attendre-638038 (visité le 09/10/2021).

THÉVENIN, Laurent, « Budget 2022 : les collectivités locales échappent pour le moment à un tour de vis », *Les Échos* 22 sept. 2021, https://www.lesechos.fr/politique-societe/regions/budget-2022-les-collectivites-locales-echappent-pour-le-moment-a-un-tour-de-vis-1348437 (visité le 09/11/2021).

URVOAS, Jean-Jacques, « Comment la France a ratifié la Charte de l'autonomie locale », *Ouest France* 6 nov. 2015, https://www.ouest-france.fr/reflexion/editorial/point-de-vue-comment-la-france-ratifie-la-charte-de-lautonomie-locale-3818692 (visité le 09/10/2020).

VALLETOUX, Frédéric, « Des experts relancent le débat sur la certification des comptes locaux », *Les Échos* 23 nov. 1994, https://www.lesechos.fr/1994/11/des-experts-relancent-le-debat-sur-la-certification-des-comptes-locaux-894169 (visité le 26/12/2021).

VAUGOUDE, Martin, « Relations avec l'État. Les collectivités veulent sortir du maquis des contrats », *Le Télégramme* 11 avr. 2019, https://www.letelegramme.fr/bretagne/dotation-de-1-etat-des-baisses-dures-a-encaisser-11-04-2019-12257315.php (visité le 19/08/2020).

VILLEDIEU, Clémence, « Contractualisation : les retraitements font la différence ! », *La Gazette des communes* 10 mai 2019, n° 2404, https://www.lagazettedescommunes.com/620973/contractualisation-les-retraitements-font-la-difference/ (visité le 09/10/2021).

Jurisprudence

Conseil constitutionnel

Cons. Const., *Loi de finances rectificative pour 1960*, 11 août 1960, 60-8 DC.

Cons. Const., *Loi relative aux évaluations servant de base à certains impôts directs locaux*, 30 jan. 1968, 68-35 DC.

Cons. Const., *Résolution tendant à modifier et à compléter certains articles du règlement du Sénat*, 6 fév. 1976, 76-64 DC.

Cons. Const., *Territoire de Nouvelle-Calédonie*, 23 mai 1979, 79-104 DC.

Cons. Const., *Loi sur la communication audiovisuelle*, 27 juill. 1982, 82-141 DC.

Cons. Const., *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales*, 18 nov. 1982, 82-146 DC.

Cons. Const., *Loi de finances pour 1983*, 29 déc. 1982, 82-154 DC.

Cons. Const., *Loi portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie et dépendances*, 19 juill. 1983, 83-160 DC.

Cons. Const., *Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, 20 jan. 1984, 83-168 DC.

Cons. Const., *Loi de finances pour 1985*, 29 déc. 1984, 84-184 DC.

Cons. Const., *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, 8 août 1985, 85-196 DC.

Cons. Const., *Loi de finances rectificative pour 1986*, 29 déc. 1986, 86-223 DC.

Cons. Const., *Loi de finances rectificative pour 1987*, 30 déc. 1987, 87-239 DC.

Cons. Const., *Loi relative aux élections cantonales*, 5 jan. 1988, 87-233 DC.

Cons. Const., *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, 5 jan. 1988, 86-224 DC.

Cons. Const., *Loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie*, 19 jan. 1988, 87-241 DC.

Cons. Const., *Loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement*, 29 mai 1990, 90-274 DC.

Cons. Const., *Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes*, 6 mai 1991, 91-291 DC.

Cons. Const., *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, 24 juill. 1991, 91-298 DC.

Cons. Const., *Loi relative à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives n° 92/49 et n° 92/96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du conseil des communautés européennes*, 3 août 1994, 94-348 DC.

Cons. Const., *Loi de finances pour 1995*, 29 déc. 1994, 94-351 DC.

Cons. Const., *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, 10 juin 1998, 98-401 DC.

Cons. Const., *Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux*, 14 jan. 1999, 98-407 DC.

Cons. Const., *Loi de finances rectificative pour 2000*, 12 juill. 2000, 2000-432 DC.

Cons. Const., *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*, 19 déc. 2000, 2000-437 DC.

Cons. Const., *Loi de finances pour 2001*, 28 déc. 2000, 2000-442 DC.

Cons. Const., *Loi organique relative aux lois de finances*, 25 juill. 2001, 2001-448 DC.

Cons. Const., *Loi relative à l'archéologie préventive*, 31 juill. 2003, 2003-480 DC.

Cons. Const., *Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité*, 18 déc. 2003, 2003-487 DC.

Cons. Const., *Loi de finances pour 2004*, 29 déc. 2003, 2003-489 DC.

Cons. Const., *Loi organique prise pour l'application du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, 29 juill. 2004, 2004-500 DC.

Cons. Const., *Loi de simplification du droit*, 2 déc. 2004, 2004-506 DC.

Cons. Const., *Loi de finances pour 2005*, 29 déc. 2004, 2004-511 DC.

Cons. Const., *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, 13 jan. 2005, 2004-509 DC.

Cons. Const., *Loi de finances pour 2006*, 29 déc. 2005, 2005-530 DC.

Cons. Const., *Loi relative au secteur de l'énergie*, 30 nov. 2006, 2006-543 DC.

Cons. Const., *Loi relative aux contrats de partenariat*, 24 juill. 2008, 2008-567 DC.

Cons. Const., *Loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire*, 20 août 2009, 2008-569 DC.

Cons. Const., *Loi de finances pour 2010*, 29 déc. 2009, 2009-599 DC.

Cons. Const., *Commune de Dunkerque*, 2 juill. 2010, 2010-12 QPC.

Cons. Const., *Commune de Besançon et autre*, 22 sept. 2010, 2010-29/37 QPC.

Cons. Const., *Département du Val-de-Marne [Mesure d'accompagnement social personnalisé - MASP]*, 18 oct. 2010, 2010-56 QPC.

Cons. Const., *Loi de réforme des collectivités territoriales*, 9 déc. 2010, 2010-618 DC.

Cons. Const., *Département des Côtes d'Armor [Financement de la protection de l'enfance par les départements]*, 2 mars 2011, 2010-109 QPC.

Cons. Const., *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, 10 mars 2011, 2011-625 DC.

Cons. Const., *Départements de la Seine-Saint-Denis et autres*, 30 juin 2011, 2011-142/145 QPC.

Cons. Const., *Départements de l'Hérault et des Côtes-d'Armor [Concours de l'État au financement par les départements de la prestation de compensation du handicap]*, 30 juin 2011, 2011-144 QPC.

Cons. Const., *Départements de la Seine-Saint-Denis et de l'Hérault [Concours de l'État au financement par les départements de l'allocation personnalisée d'autonomie]*, 30 juin 2011, 2011-143 DC.

Cons. Const., *Départements de la Seine-Saint-Denis et du Var [Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements]*, 29 juin 2012, 2012-255/265 QPC.

Cons. Const., *Communauté de communes Monts d'Or Azergues*, 14 juin 2013, 2013-323 QPC.

Cons. Const., *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, 23 jan. 2014, 2013-687 DC.

Cons. Const., *Province Sud de Nouvelle-Calédonie*, 25 avr. 2014, 2014-392 QPC.

Cons. Const., *Commune de Tarascon*, 9 sept. 2014, 2014-411 QPC.

Cons. Const., *Loi de finances pour 2016*, 29 déc. 2015, 2015-725 DC.

Cons. Const., *Collectivité de Saint-Martin [Dotation globale de compensation]*, 1er juill. 2016, 2016-549 QPC.

Cons. Const., *Assemblée des départements de France [Clause de compétence générale des départements]*, 16 sept. 2016, 2016-565 QPC.

Cons. Const., *Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté*, 26 jan. 2017, 2016-745 DC.

Cons. Const., *Collectivité territoriale de la Guyane [Rémunération des ministres du culte en Guyane]*, 2 juin 2017, 2017-633 QPC.

Cons. Const., *Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*, 18 jan. 2018, 2017-760 DC.

Cons. Const., *Loi de finances pour 2020*, 27 déc. 2019, 2019-796 DC.

Cons. Const., *Union nationale des étudiants de France [Communicabilité et publicité des algorithmes mis en œuvre par les établissements d'enseignement supérieur pour l'examen des demandes d'inscription en premier cycle]*, 3 avr. 2020, 2020-834 QPC.

Conseil d'État

CE, *Merlin*, 29 juin 1900, Recueil Sirey, 1900, III^{ème} partie Jurisprudence administrative, p. 65.

CE, *Sieur Robert-Grandjean*, 1er mai 1929, Recueil des arrêts du Conseil d'État statuant au contentieux, des décisions du tribunal des conflits, et de la cour des comptes et du conseil des prises, Tome 99, 2ème série, 1929, p. 439.

CE, *Berton*, 11 oct. 1929, Lebon, p. 894.

CE, *Ville de Castelnaudary*, 17 juin 1932, 12045.

CE, *Sieur Reynouard et autres*, 30 nov. 1932, Recueil des arrêts du Conseil d'État statuant au contentieux, des décisions du tribunal des conflits, et de la cour des comptes et du conseil des prises, Tome 102, 2ème série, 1932, p. 1009.

CE, *Arrighi et Dame veuve Coudert*, 6 nov. 1936, 43321, Lebon, p. 966.

CE, *Syndicat national des transporteurs aériens*, 21 nov. 1958, 30693 et 33939, Rec., p 572.

CE, *Denoyez et Chorques*, 14 mai 1974, 88032 et 88148, Lebon, p. 274.

CE, *Leverrier*, 20 juin 1975, 89785, Lebon, p. 392.

CE, *Ordre des architectes*, 29 avr. 1981, 12851, Lebon, p. 198.

CE, *Union des transports publics urbains et régionaux*, 2 fév. 1983, 34027.

CE, *OGEC La Providence à Saint-Brieuc*, 26 juin 1987, 67725, 67726 et 57784.

CE, *Commune de Brives-Charensac*, 10 fév. 1988, 78230, 78805 et 78806, Lebon, p. 54.

CE, *Préfet des Bouches-du-Rhône c/ Commune de Belcodène*, 16 juin 1989, 103661, Lebon, p. 855.

CE, *Commune de Gardanne*, 11 oct. 1989, 89325, 89327,89621, 89622 et 89660, Lebon, p. 188.

CE, *Brasseur*, 25 jan. 1991, 80969, Lebon, p. 23.

CE, *Quintin*, 17 mai 1991, 100436.

CE, *Époux V.*, 10 avr. 1992, 79027, Lebon, p. 171.

CE, *Commune de Villeneuve-d'Ascq*, 28 juill. 1995, 129838, Lebon, p. 324.

CE, *Société Borg Warner*, 28 jan. 1998, 138650, Lebon, p. 20.

CE, *CCI de Dunkerque*, 18 sept. 1998, 171087, Lebon T., p. 765.

CE, *SARL du parc d'activités de Blotzheim et SCI « Haselaecker »*, 18 déc. 1998, 181249, Lebon T., p. 483.

CE, *Commune de Blénod-lès-Pont-à-Mousson*, 12 nov. 1999, 95219.

CE, *Société Aubettes SA*, 6 déc. 1999, 196403, Lebon, p. 413.

CE, *Ministre de l'Équipement, des transports et du logement contre Commune Roquebrune-Cap-Martin*, 21 juin 2000, 202058, Lebon, p. 236.

CE, *Ministre de l'Intérieur contre Commune de Saint-Florent et autres*, 6 oct. 2000, 205959, Lebon, p. 395.

CE, *Société Jean-Louis Bernard Consultants*, 8 nov. 2000, 222208, Lebon, p. 492.

CE, *Commune de Venelles contre Morbelli*, 18 jan. 2001, 229247, Lebon, p. 18.

CE, *Commune de Mons-en-Baroeul*, 20 juin 2001, 193716.

CE, *Syndicat national des huissiers de France*, 16 déc. 2005, 259584, Lebon, p. 570.

CE, *Syndicat National de Défense de l'Exercice Libéral de la Médecine à l'Hôpital*, 16 juill. 2007, 293229, Lebon, p 349.

CE, *Région Lorraine*, 15 juill. 2010, 339842, Lebon T., p. 700.

CE, *Département de la Haute-Garonne*, 29 oct. 2010, 342072, Lebon T., p. 944.

CE, *Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône, Picquier*, 19 juill. 2011, 308817, Lebon, p. 392.

CE, *OPH de Nice et des Alpes-Maritimes « Côte d'Azur Habitat »*, 15 mai 2013, 357031, Lebon T., p. 458, 753.

CE, *Région Nord-Pas-de-Calais*, 17 avr. 2015, 374179, Lebon T., 567.

CE, *Département du Val-d'Oise*, 21 mars 2016, 395528.

CE, *Rouveyre*, 5 mai 2016, 383768.

CE, *Département du Calvados et autres*, 29 jan. 2018, 409286, Lebon.

Cour des comptes

Cour des comptes, *Le Sieur Bourlot, receveur de Saint-Etienne-en-Bresse*, 22 avr. 1891, Recueil des arrêts du Conseil d'État statuant au contentieux, des décisions du tribunal des conflits, et de la cour des comptes, Tome 61, 2ème série, 1891, p. 845.

Cour des comptes. Arrêt d'appel, *Commune de Levallois-Perret*, 12 mars 1998.

CRC de Normandie. Arrêt d'appel, *Commune de Carentan-les-Marais - Gestion de fait du cinéma "Le Cotentin"*, 4 mai 2022, S-2022-0779.

Chambres régionales et territoriales des comptes

CRC de Basse-Normandie, Haute-Normandie. Jugement., *AFPAC*, 17 juin 2013, n° 13-11.

CRC de Normandie. Jugement, *Commune de Carentan-les-Marais*, 9 juill. 2019, 2019-14.

CRC de Nouvelle-Aquitaine. Rapport d'observations définitives. Exercices 2010 et suivants, *Commune de Bordeaux*, 28 déc. 2017.

Index

Les entrées référencées renvoient à des numéros de paragraphe.

autonomie fiscale
    -vertus du lien fiscal, 422–432

budget base zéro, 1409

cfu, 1985–2000
clause de compétence générale
    -inexistence, 615–722
compensations, 955–1011
compétences
    -délégation entre coll., 211, 764
    -pas de c. obligatoires ou facultatives, 672–679
contractualisation, 747–882
contrat
    -d'ingénierie, 762
contrats de Cahors, 829–882
contrôle budgétaire
    proposition de juridictionnalisation, 1309
    proposition de juridictionnalisation), 1314
coût médian constaté, 1486–1598
    prime aux coll. vertueuses, 1561
    périmètre de comparabilité, 1571–1572

dotations
    -baisse, 930–940
    -et calculs actuels, 1689–1729
décentralisation
    -pôles administratif et politique, 165–166, 172, 1515
dépenses imposées
    -distinction avec dépenses obligatoires, 216–234
dépenses obligatoires
    -distinction avec dépenses imposées, 216–234
    -niveau difficilement contrôlé par le juge, 596–598
    origine, 227–232

inscription d'office, 589, 594, 595

liberté contractuelle, 755–786
liberté d'agir, 90–91, 153–236
liberté d'être, 90–91, 109–124, 755–786

nomenclature fonctionnelle
    -ex. de fonctions, 1651
    -risques d'appauvrissement, 1995–1998

non affectation (règle de), 557–599

pouvoir fiscal
    -inutilisable, 913–929
péréquation, 1012–1036

rapport d'autonomie financière
    -non communication, 1076–1087
ratio d'autonomie financière
    -calculé individuellement, 1125–1137
    principe de contrôle du taux individuel, 1062–1068
resp. fi. des gestionnaires locaux
    -« JF 2025 », 1274–1278
ressources propres
    -artificielles, 489, 457–489
    -naturelles, 445–456
RSA
    recentralisation, 1662–1668

service public socle décentralisé, 1670–1687
    -rapport Borloo, 1670–1677

équilibre budgétaire, 1152–1156, 1221–1229
équité territoriale, 1016–1020

Index des auteurs

AIQUEL, Pablo, 801
AJJOUB, Muhannad, 769, 776, 777
ALBERT, Jean-Luc, 1409
ALBERT, Laurence, 697
ALCARAZ, Hubert, 132, 435
ANONYME, , 698, 928, 1357, 1883
ARTHUIS, Jean, 1360, 1405, 1434, 1449
AUBY, Jean-Bernard, 38, 1247
AYRAULT, Jean-Marc, 552

BACOYANNIS, Constantinos, 7, 96, 99, 104, 105, 106, 108, 111
BAGUENARD, Jacques, 2
BAHOUGNE, Louis, 1938
BALLADUR, Édouard, 691, 1527, 1531, 1539
BARGAIN, Aurélien, 1589
BARRAUD, Boris, 70
BARTOLONE, Claude, 1883, 1884, 1884
BAS, Philippe, 1440
BASLÉ, Maurice Alexandre, 1330
BAUDU, Aurélien, 45, 377
BAYLE, Emmanuel, 1330
BELHEUR, Alexia, 1990
BELOT, Claude, 184
BELTRAME, Pierre, 376
BENOIT, Olivier, 1254
BENSADON, Didier, 2009
BERNARD, Paul, 627, 763
BERTUCCI, Pierre-Yves, 1306
BESSON, Emmanuel, 563, 571
BEZES, Philippe, 1332, 1333, 1337, 1338, 1345, 1345, 1346
BEZZINA, Anne-Charlène, 1096
BLANC, Jacques, 242, 376
BLÖCHLIGER, Hansjörg, 412
BOCKEL, Jean-Marie, 1440
BON, Pierre, 1240
BONREPAUX, Augustin, 971
BORLOO, Jean-Louis, 1639, 1670, 1671, 1671, 1672, 1674, 1683
BOTTINI, Fabien, 1251
BOUDET, Jean-François, 183, 1330
BOURJOL, Maurice, 39, 168, 747, 1192
BOURREL, Antoine, 1235
BOUTARIC, Edgard, 569
BOUVIER, Michel, 44, 45, 48, 194, 238, 264, 265, 434, 434, 908
BRIANT, Vincentde, 956
BRISSON, Jean-François, 690, 763, 764, 768, 807, 811, 1248
BRUNEL, Jean-Pierre, 162, 422, 964
BRUNETIÈRE, Jean-René, 1330, 1434

BRÉCHON-MOULÈNES, Christine, 184, 780
BUFFELAN-LANORE, Yvaine, 820
BUISSON, Jacques, 447
BUONO, Émilie, 418
BURLAUD, Alain, 1529
BÉHAR, Daniel, 38
BÉNOIT, Francis-Paul, 152, 192
BÉNOIT, Jean, 122, 192, 656, 2069
BÉZIAT, Bruno, 965

CABANNES, Xavier, 50, 256, 362, 393, 484, 1458, 1472
CALMEL, Marie-Pierre, 1962, 2028
CAMBY, Jean-Pierre, 447
CAMUS, Aurélien, 1938
CARASSUS, David, 1330, 1482
CARCENAC, Thierry, 989, 990
CARLES, Joseph, 1541, 1542
CARREZ, Gilles, 313, 507, 1049, 1052, 1508, 1527, 1532, 1539
CARRÉ DE MALBERG, Raymond, 650
CARTIER, Emmanuel, 1885
CASTEIGTS, Michel, 1017
CASTEX, Jean, 554
CATTEAU, Damien, 1330
CATTOIR JONNVILLE, Vincent, 1270
CAZENEUVE, Bernard, 552
CAZENEUVE, Jean-René, 419, 449
CAZÉ, Damien, 1359
CHAGNOLLAUD DE SABOURET, Dominique, 824
CHAMPION, Gabriel, 591
CHANTIRI-CHAUDEMANCHE, Rouba, 2006, 2020, 2021
CHAPUISAT, Louis-Jérôme, 117, 119, 168
CHAPUS, René, 624
CHARTIER, Jean-Louis, 1306
CHATRIOT, Alain, 1333
CHEVALLIER, Jacques, 601, 810, 1338
CLIQUENNOIS, Martine, 1241, 1241
CLOUET, Jean, 2049, 2049
CLÉMENT, Pascal, 459
COLASSE, Bernard, 2015
COLLIGNON, Isabelle, 1118, 2034
COLLOMBAT, Jean-François, 73
CONAN, Matthieu, 444, 579, 787, 1603
CORNET, Claire, 117
CORNU, Gérard, 613
COSTES, Josiane, 822
COUPAYE, Pierre, 546
COURTOIS, Jean-Patrick, 1285, 1286, 1290, 1290
CRÉMIEUX, Joseph, 1270

DALFON, Bernard, 163
DAMAREY, Stéphanie, 1267, 1272, 1276, 1280, 1328
DAVID, Alexia, 1888
DE FORBONNAIS, François, 571
DE FOURNOUX, Louis, 1257
DE GRANDMAISON, Éric, 1351
DE SWARTE, Victor, 1270
DEBRÉ, Michel, 1337
DECAUDIN, Georges, 1649
DEDEURWAERDER, Gilles, 2014
DEFOORT, Benjamin, 143
DELCAMP, Alain, 39
DIALLO, Ibrahima, 1236
DIOP, Ndèye Binty, 2014

DJEYA KAMDOM, Yves Gabriel, 1267
DOUAT, Étienne, 765, 847, 1272, 1279, 1293, 1294
DOUENCE, Jean-Claude, 221
DOYELLE, Alain, 1306
DRAME, Bakary, 1051, 1900
DREYFUS, Bernard, 664, 672
DREYFUS, Jean-David, 800, 1258
DUCROS, Jean-Claude, 1337, 1338
DUFFY-MEUNIER, Aurélie, 972
DUGUIT, Léon, 1016
DUHAMEL, Pierre-Mathieu, 1996, 1997
DURAN-VIGNERON, Pascale, 1019
DURANTHON, Arnaud, 128, 630, 630–633, 648
DUSSART, Vincent, 40
DUSSOPT, Olivier, 554, 713
DÉCHAUX, Raphaël, 183, 263

ECALE, François, 408, 409, 410, 414
EISENMANN, Charles, 161
ESMEIN, Adhémar, 564, 565, 565

FABIUS, Laurent, 1373
FAURE, Bertrand, 646, 958, 1620
FAVOREU, Christophe, 1482
FAVOREU, Louis, 92, 99, 135, 154, 774
FERSTENBERT, Jacques, 117
FLEURY, Thibaut, 779
FLORENT-LEFEBVRE, Louis, 231
FRIER, Pierre-Laurent, 751, 757, 758
FRIZON, Richard, 183, 403
FRÉVILLE, Yves, 481, 1597

GAC, Philippe, 1118, 1990, 2034
GARDEY, Damien, 1330
GARREC, René, 224, 287, 288, 288, 290, 494, 495, 496, 812, 951, 1026, 1030, 1031, 1033, 1196
GASPAR, Romain, 46, 1280, 1989
GAUDEMET, Paul-Marie, 180, 1341
GAUDEMET, Yves, 774
GAUDIN, Jean-Pierre, 798
GAÏA, Patrick, 447
GELARD, Patrice, 2015
GEOFFROY, Guy, 311, 463, 500, 504, 506, 507, 964, 1056
GERARDIN, Noé, 673
GILBERT, Guy, 163, 183, 183, 533
GILLES, William, 558
GINIBRIÈRE, Gaëlle, 2040, 2041
GIRARDI, Jean-Luc, 1263
GORGE, Anne-Sophie, 1032
GOULET, Daniel, 27, 28, 29–31
GOURAULT, Jacqueline, 170, 640, 1032
GOURDOU, Jean, 1235
GREFFE, Xavier, 3
GUENGANT, Alain, 48, 475, 1018
GUENÉ, Charles, 197, 713, 822, 865
GUICHARD, Olivier, 684
GÉLARD, Patrice, 114, 423, 1285, 1286, 1290, 1290

HASTINGS-MARCHADIER, Antoinette, 181, 182, 285, 363, 488, 489, 543, 547, 758, 1026, 1036, 1036, 1979
HAURIOU, Maurice, 4–7, 100, 100–102, 105, 107, 169, 814, 1470, 2070
HENRY, Sylvain, 1343
HERNU, Paul, 48, 425, 435

HERTZOG, Robert, 22, 117, 186, 188, 242–244, 247, 253, 316, 317, 391, 439, 451, 456, 650, 957, 957, 962, 1299
HERVÉ, Loïc, 444
HOEFFEL, Daniel, 480, 501, 505, 507, 686, 1054, 1055, 1094
HOUTEER, Christine, 117
HUGLO, Benjamin, 787, 803, 806, 807, 825
HUTEAU, Serge, 1463
HYEST, Jean-Jacques, 659, 667
HÉLIN, Jean-Claude, 1208, 1212, 1234, 1245, 1247

IBORRA, Monique, 678

JAMET, Pierre, 183
JANICOT, Laetitia, 113, 131, 152, 785, 972
JOSSE, Philippe, 546
JOUMARD, Isabelle, 1186
JOYAU, Marc, 141, 168, 1193
JUGLAR, Louis, 1643
JÈZE, Gaston, 74, 206, 562, 563, 576, 655, 1109, 1256, 1256, 1257, 1352, 1492, 1727, 1829

KALLERGIS, Andreas, 392, 784
KHOUATRA, Djamel, 2018
KING, David, 412
KOTT, Sébastien, 1338, 1338, 1937
KRATTINGER, Yves, 170, 640, 1032

LABAZÉE, Georges, 794
LACARRÈRE, Florent, 40
LAFARGUE, Frédéric, 319, 579
LAHAYE VICOMTE DE CORMENIN, Louis-Mariede, 230
LAJOUMARD, Danièle, 1949
LALUMIÈRE, Pierre, 1138
LAMBERT, Alain, 431, 688, 707, 712, 713, 1360, 1361, 1374, 1383, 1401, 1402, 1407, 1424, 1445, 1447, 1464, 1466, 1481, 1527, 1534, 1539, 1968, 2050
LARRIBAU-TERNEYRE, Virginie, 820
LAUBADÈRE, Andréde, 627
LE BOT, Olivier, 951
LE GALL, Arnaud, 1272
LE MAIRE, Bruno, 554
LE ROUX, Bruno, 1886
LE SAOUT, Rémy, 1111, 1111
LEBRANCHU, Marylise, 705
LEGENDRE, Jean-Baptiste, 266
LEHMANN, Pierre-Étienne, 1900
LEROY, Marc, 1202, 1292, 1330, 1958
LEVOYER, Loïc, 1975, 1983
LOSCHAK, Danièle, 1338
LUCHAIRE, François, 1194

MADIÈS, Thierry, 1186
MAHOUACHI, Mohamed, 776
MALVY, Martin, 431, 1527, 1534, 1539, 2050
MARCOU, Gérard, 785, 793, 807
MARINI, Philippe, 375
MARITON, Hervé, 971
MARLEIX, Olivier, 1204
MATHIEU, Bertrand, 1034
MAUREL, Christophe, 1330
MAUROY, Pierre, 687
MEHL, Lucien, 376

MENGUY, Brigitte, 1280
MERCIER, Michel, 161, 453, 481, 687, 790, 801, 805, 812, 1094
MESSAGE, Hervé, 1383
MEUNIER, Benjamin, 161
MIGAUD, Didier, 1360, 1361, 1445, 1447, 1464, 1466, 1481, 1968
MILOT, Jean-Paul, 1649
MODERNE, Franck, 766, 768
MOLINIER, Joël, 180, 1341
MONDOU, Christophe, 424
MONTALIVET, Pierrede, 116
MONTECLER, Marie-Christinede, 729, 1274
MOREAU, Jacques, 783, 791, 794
MORIN-DESAILLY, Catherine, 669
MOSCOVICI, Pierre, 552, 1274
MOSLER-TÖRNSTRÖM, Gudrun, 37, 642
MOULOUD, Laurent, 1670
MOZOL, Patrick, 644
MULLER-LAGARDE, Yvonne, 2012
MULLER-QUOY, Isabelle, 1216
MUZELLEC, Raymond, 39, 180, 239, 369, 579, 1409
MÉHAIGNERIE, Pierre, 459, 482, 499, 996

NAZON, Romaric, 427
NIKONOFF, Luc, 1330
NYS, Olivier, 1463
NÉAU, Cédric, 46, 1442
NÉGRIN, Olivier, 376, 1819

OLIVA, Éric, 181, 238
OUDIN, Jacques, 1285, 1290

PACTEAU, Bernard, 870
PAILLAS, Frédéric, 1603
PARENT, Paul, 937
PARIENTE, Alain, 50, 269, 1129, 1151, 1312, 1313, 1313, 1405, 1418, 1455
PASTOREL, Jean-Paul, 625, 1191
PERBEN, Dominique, 286, 492, 494
PERRET, Bernard, 1340
PETIT, Jacques, 751, 757, 758
PICARD, Étienne, 770
PIOLÉ, Guy, 1299
PLESSIX, Benoît, 1685
PONCELET, Christian, 281, 440, 465, 468, 472, 492, 492, 494, 496, 511, 527, 685, 686, 686, 966, 1828
PONCET, Jean-François, 184
PONTIER, Jean-Marie, 95, 162, 355, 513, 635, 642, 645, 650, 654, 656, 657, 662, 711, 717, 727, 738, 789, 792, 793, 802, 804, 1251
PORTAL, Éric, 1299
POTIER, Vincent, 1292
POUJADE, Bernard, 1249
PRICE, Robert, 1186
PRIET, François, 117
PROTIÈRE, Guillaume, 117
PROUX, Fabienne, 1364
PÉRUSIN, Florence, 1603

QUENTIN, Didier, 689, 690, 712
QUILICHINI, Paule, 117
QUIRET, Matthieu, 697

RAFFARIN, Jean-Pierre, 286
RAYNAL, Claude, 197, 865
RECULIN, Sophie, 665
REICHARDT, André, 1264
REYMANN, Marc, 27, 29

RICHARD, Pierre, 73, 1453, 1505, 1506, 1507, 1527, 1528, 1538, 1587, 1981
RIHAL, Hervé, 597
RIVERO, Jean, 1249
RIVET, Philippe, 1603
ROBLOT-TROIZIER, Agnès, 972
ROCARD, Michel, 1341, 1675
ROCHER, Sébastien, 2016, 2017
ROLLAND, Louis, 105
ROUAULT, Marie-Christine, 167
ROUVEYRE, Matthieu, 513
ROUX, André, 92, 99, 114, 121, 126, 132, 133, 135, 137, 154
RUELLO, Alain, 1330

SAINT MARTIN, Jean-Philippe, 910
SAINT-MARTIN, Laurent, 1406
SAVARY, René-Paul, 715
SAÏDJ, Luc, 1287, 1305
SCHMITT, Sylvie, 416
SCHNEIDER, Catherine, 22
SCHOETTL, Jean-Éric, 268, 426, 1061
SCHWARTZ, Rémy, 212
SEGAS, Sébastien, 1111, 1111
SEILLER, Bertrand, 1243, 1255
SIMON, Antoine, 375
SIMON, Claude, 1529
SIWEK-POUYDESSEAU, Jeanne, 1498
STECKEL-ASSOUÈRE, Marie-Christine, 40
SUPIOT, Alain, 70
SUTHERLAND, Douglas, 1186

TAILLEFAIT, Antony, 51, 63
TARTOUR, Laurence, 266
TERRIEN, Gérard, 1263
THEVENOT, Jean, 1217
THÉNAULT, Michel, 1508, 1527, 1532, 1539
THÉVENIN, Laurent, 78, 839
TIRARD, Manuel, 1335, 1341
TOUBOUL, Charles, 985
TOUCHELAY, Béatrice, 2020, 2021
TOUVET, Laurent, 117
TROPER, Michel, 95
TROTABAS, Louis, 1735
TURBAN, Sébastien, 408, 409, 410, 414
TURPIN, Dominique, 825

UHALDEBORDE, Jean-Michel, 1020, 1020
UNTERMAIER, Cécile, 1886
URVOAS, Jean-Jacques, 32, 33, 689, 690, 712

VALLETOUX, Frédéric, 1948
VALLINI, André, 705
VALLS, Manuel, 705
VAN-HIEN, Thai, 1590
VANDIERENDONCK, René, 659, 667
VAUGOUDE, Martin, 1698
VEDEL, Georges, 57, 58, 59, 61, 63, 116, 172, 326, 331, 335, 949, 950, 1140, 1664, 1800
VERPEAUX, Michel, 113, 154, 641, 643, 647, 658, 666, 696, 739, 744, 1034
VILLEDIEU, Clémence, 842
VÜHRER, A., 569, 569

WACHSMANN, Patrick, 1885
WALINE, Jean, 782
WIENEN, Jakob (Jos), 37, 642
WILLIAM, Gilles, 245

WINOCK, Michel, 1883, 1884, 1884
WLAZIAC, Martial, 1266, 1269
WOERTH, Éric, 1406
WOLF, Marc, 428, 1816
WOLF, Olivier, 428, 1816

XIFARAS, Mikhail, 71, 72

ZAGORSKI, Wojciech, 143

Table des matières

Avertissement ii
Remerciements iv
Sommaire v
Glossaire vii
Introduction 1
1. Des collectivités dotées de nombreuses compétences 3
2. Des collectivités bénéficiant de l'autonomie financière 7
3. Un modèle d'autonomie financière conforme à la Charte européenne de l'autonomie locale 9
4. La dénonciation d'une décentralisation en crise et des atteintes à la libre administration 13
5. L'hypothèse d'une autonomie fiscale comme solution au problème posé . 15
6. Une contradiction potentiellement redoutable mais relativement subtile . 17
7. L'intuition de Georges Vedel pour un autre modèle d'autonomie financière 19
8. La proposition d'un renversement de paradigme 21
9. Une recherche juridique ancrée dans une perspective globale 25
10. Annonce de plan 28

Partie I Les impasses d'une autonomie financière des collectivités territoriales fondée sur la nature de leurs ressources . . 31

Titre I Les causes d'une autonomie financière mal fondée 35

Chapitre 1 L'abandon d'un principe essentiel : la libre disposition des ressources 39

Section I Un principe au cœur de la libre administration des collectivités territoriales 40

§ 1. La libre administration essentiellement conditionnée à la liberté d'agir des collectivités territoriales 42

A. L'émergence d'une fragile liberté d'agir des collectivités territoriales 42

1. Une libre administration accueillant la liberté d'agir des collectivités à côté de leur liberté d'être 43

a. Une libre administration d'abord réduite à la liberté d'être des collectivités territoriales 43

b. Une libre administration s'ouvrant à la liberté d'agir des collectivités territoriales 45

2. Une protection constitutionnelle de la liberté d'être et du pouvoir d'agir des collectivités territoriales 46

a. Une libre administration érigée en principe à valeur constitutionnelle . 47

b. Une protection de la liberté d'être et du seul pouvoir d'agir des collectivités territoriales 48

i. La protection de la liberté d'être 50

ii. Une protection du seul pouvoir d'agir des collectivités territoriales 52

B. La liberté d'agir se comprenant comme une liberté de choisir ses décisions . 53

1. Une liberté d'agir qui suppose un pouvoir de décision 54

a. Un pouvoir de décision dont l'étendue se mesure par la combinaison des moyens juridiques et matériels 55

b. Des décisions souvent partagées au sein de la collectivité territoriale . 56

2. Toute décision ne relève pas de la liberté d'agir 59
a. Une activité décisoire des collectivités territoriales créant une illusion d'optique 60
b. Le choix des collectivités territoriales comme critère logique de distinction 62
i. L'absence de choix correspond à une libre administration sans liberté d'agir et renvoie à une décentralisation administrative 62
ii. Le choix correspond à une libre administration avec liberté d'agir et renvoie à une décentralisation politique 64
iii. Le choix aujourd'hui est une simple variable d'ajustement 66
§ 2. Une liberté d'agir essentiellement conditionnée à la libre disposition de leurs ressources par les collectivités territoriales 69
A. L'activité décisoire des collectivités territoriales organisée autour de leurs dépenses 70
1. La faible part des décisions ne portant pas sur des dépenses 70
a. Le nombre réduit des décisions totalement exclues du champ financier 70
b. Des décisions portant sur les recettes peu nombreuses associées à un pouvoir limité 71
2. Des dépenses de services publics et d'aides aux tiers 73
a. Les dépenses liées à la création ou à la gestion des services publics . . 73
b. Les dépenses dédiées à l'aide aux tiers 74
B. L'identification négative des dépenses propres, siège de la liberté d'agir . . 75
1. Une limite supérieure : les dépenses prohibées 76
a. Les dépenses hors compétences 76
b. Les dépenses qui ne sont pas d'intérêt local 76
2. Une limite intérieure : les dépenses imposées 77
a. Dépenses obligatoires par détermination de la loi et libre administration ne sont pas nécessairement incompatibles 79
b. Des dépenses choisies basculant nécessairement dans la catégorie des dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles considérées comme obligatoires 81
Section II Un principe détaché de la notion d'autonomie financière 85

§ 1. Une doctrine abandonnant une conception de la libre administration fondée sur le pouvoir que les collectivités ont sur leurs dépenses 85
A. L'abandon de la conception de l'autonomie financière fondée sur le pouvoir de dépenser des collectivités territoriales 86
1. La remise en cause de la conception historique de l'autonomie financière des collectivités territoriales 86
a. L'ancienne conception de l'autonomie financière fondée sur le pouvoir de dépenser des collectivités territoriales 86
b. Une conception abandonnée par la doctrine en même temps que la révision constitutionnelle de 2003 88
2. Une conception inadaptée à la protection de la libre administration des collectivités territoriales 89
a. Le terme mal choisi de pouvoir dépensier 89
b. Une notion incomplète 90
B. Une nouvelle conception de l'autonomie financière chassant le principe de libre disposition des ressources 91
1. La libre disposition des ressources considérée comme une conséquence implicite de l'autonomie financière 91
a. Une autonomie financière conditionnée à un pouvoir sur les recettes . . 91
b. Une liberté de dépenser comme simple conséquence implicite de l'autonomie financière fondée sur la nature de leurs ressources 92
2. Une libre disposition des ressources associée à une forme d'irresponsabilisation des élus locaux 93
a. Un lien étonnant entre nature des ressources et qualité de la décision . 93
b. Un lien qui pourrait distinguer également le rôle des élus 94
§ 2. La neutralisation du principe de libre disposition des ressources par la révision de 2003 95
A. La difficulté du constituant à donner corps au principe de libre disposition des ressources 96
1. L'inscription du principe de libre disposition des ressources à l'article 72-2 alinéa 1 issu de la révision constitutionnelle 97
a. Une intention de sanctuariser des ressources librement disponibles . . 98
b. Une absence de définition des ressources librement disponibles 101

i. L'amendement qui évoquait le seuil des dépenses libres dans les dépenses totales . . . 101
ii. Un amendement qui ne sera pas adopté . . . 102
2. Le double seuil déterminant proposé par la loi organique . . . 103
a. L'intention d'intégrer la dimension des dépenses dans le seuil constitutionnel . . . 103
b. Une absence de précision exposant ce second critère à la censure . . . 107
B. Le refus du Conseil constitutionnel de donner vie à ce principe . . . 107
1. Une libre disposition des ressources identifiée préalablement à la révision constitutionnelle mais non protégée . . . 108
a. Une libre disposition identifiée . . . 108
b. Un principe de libre disposition non protégé . . . 109
i. Quand le Doyen Vedel indiquait la direction avec la proposition d'un seuil se rapportant aux dépenses et non aux ressources . . . 110
ii. Un seuil que le Conseil constitutionnel ne pouvait pas établir . . . 110
2. Une libre disposition des ressources toujours ignorée après la révision constitutionnelle . . . 111
a. La suppression de la condition liée aux compétences exercées posée par la loi organique . . . 112
b. Un juge incapable d'apprécier les atteintes matérielles au principe de libre disposition des ressources . . . 115

Chapitre 2 La consécration d'un critère inutile : les ressources propres . . . 121

Section I Un critère élevé au rang de clé de voûte de l'autonomie financière des collectivités territoriales 122

§ 1. Un critère associé à tort à un pouvoir fiscal censé être corrélé à la libre administration . . . 123
A. Un critère associé à tort à un pouvoir fiscal des collectivités territoriales . . . 123
1. Un pouvoir fiscal local non protégé par la Constitution . . . 124
a. Une compétence régalienne . . . 124
b. Une jurisprudence constitutionnelle protectrice de ce monopole mais ayant ouvert la voie à une grande incompréhension . . . 125

i. Un pouvoir fiscal local dépourvu de toute protection constitutionnelle avant la réforme de 2003-2004 . . . 126
ii. Une formulation révélant et ancrant trois confusions majeures . . . 126
iii. Un pouvoir fiscal local dépourvu de toute protection constitutionnelle après la réforme de 2003-2004 . . . 128
2. Un pouvoir fiscal local nécessairement résiduel . . . 129
a. Un pouvoir limité par la Constitution . . . 130
b. Un pouvoir limité par la loi . . . 131
B. Un pouvoir fiscal supposé être corrélé à la libre administration des collectivités territoriales . . . 131
1. Une corrélation entre pouvoir fiscal et libre administration qui ne s'impose pas en Europe . . . 132
a. Une idée qui n'est pas unanimement partagée par nos voisins européens 132
b. Des données semblant établir l'absence de corrélation . . . 133
2. Une corrélation soutenue en France par de nombreux élus et par une partie de la doctrine . . . 135
a. Un pouvoir fiscal supposé assurer un lien vertueux entre élus et contribuables . . . 137
b. Une maîtrise des recettes signifierait une liberté quant aux dépenses . . 140
§ 2. Un critère transformé en mètre étalon de l'autonomie financière des collectivités territoriales . . . 142
A. Des ressources propres au cœur d'un ratio d'autonomie financière . . . 143
1. Les ressources propres naturelles . . . 145
a. Le produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif . . . 145
b. Les redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs . 146
2. Les ressources propres artificielles . . . 148
a. Les artifices du législateur organique . . . 148
i. Des ressources propres définies strictement par le constituant . . . 148
ii. Le législateur organique décidera de retenir une conception large de ces ressources . . . 149
b. Les artifices du Conseil constitutionnel . . . 155

B. Le contrôle de l'autonomie financière fondé sur l'observation du taux de ressources propres . . . 162
1. Le respect du seuil fixé par la loi organique . . . 162
a. Une part déterminante de ressources propres selon la Constitution . . . 162
b. Une part déterminée de ressources propres par la loi organique . . . 166
2. Un rapport supposé permettre le contrôle du Parlement et du juge . . . 167
a. Un rapport fondant le contrôle du ratio d'autonomie . . . 167
b. Un rapport contenant le mode et la décomposition du taux d'autonomie financière des catégories de collectivités . . . 168

Section II Un critère pourtant inutile à mesurer l'autonomie financière des collectivités territoriales . . . 169

§ 1. Le volume des dépenses propres présumé à tort équivalent à celui des ressources propres . . . 170
A. Une présomption pas toujours assumée mais compréhensible . . . 170
1. Une présomption compréhensible . . . 170
a. La réclamation d'un pouvoir fiscal pour financer des dépenses imposées serait un non-sens . . . 170
b. Les ressources propres n'ont pas d'autre utilité pour les élus locaux que d'être l'intermédiaire entre pouvoir sur les recettes et pouvoir sur les dépenses . . . 172
2. Une présomption pas toujours assumée . . . 173
a. Des responsables politiques qui ne veulent pas être réduits à des élus dépensiers . . . 173
b. Une présomption qui dépasse le clivage gauche-droite . . . 174
B. Une présomption pourtant erronée . . . 175
1. Des tentatives confidentielles d'instaurer un lien formel entre ressources propres et dépenses propres . . . 175
a. Une réflexion doctrinale lapidaire et isolée . . . 175
b. Une initiative parlementaire avortée . . . 176
2. L'absence de relation juridique particulière entre ressources propres et dépenses propres . . . 177
a. Des dotations pouvant en théorie financer des dépenses propres et dont la répartition peut faire intervenir les élus locaux . . . 177
i. Des dotations pouvant en théorie financer des dépenses propres . . . 177

ii. L'intervention des élus dans la répartition de certaines dotations 179
b. Des ressources propres prévues pour financer des dépenses imposées . 180
§ 2. L'impossible réservation des ressources propres aux dépenses propres 182
A. Une réservation se heurtant à la règle générale de non-affectation des ressources aux dépenses 182
1. La règle initiale : l'affectation des dépenses 183
a. Une règle pour l'État 183
b. Une règle pour les communes 184
2. Les impératifs de bonne gestion des deniers publics remettant en cause l'affectation 185
a. La fin de l'affectation comme principe 185
i. Un système « qui offrait à la fraude des facilités toutes particulières » . . . 185
ii. Les fondements textuels relativement récents de la règle de non-affectation . 188
b. Les exceptions à la règle d'affectation comme restriction du choix dans les dépenses 189
B. La réservation prioritaire et non plafonnée des ressources propres aux dépenses subies 192
1. La réservation prioritaire des ressources propres aux dépenses obligatoires 192
a. La mobilisation des ressources propres pour l'extinction des dettes exigibles 193
b. La mobilisation des ressources propres pour financer les dépenses obligatoires par détermination de la loi 193
2. La réservation non capée des ressources propres aux dépenses obligatoires 196
a. Des ressources propres pouvant intégralement financer des dépenses subies 197
b. Un montant de compensations non corrélé aux dépenses imposées . . . 198
Titre II Les conséquences d'une autonomie financière mal fondée 199
Chapitre 1 Une liberté d'agir atteinte dans sa dimension juridique 203
Section I Une remise en cause limitée du périmètre des compétences locales 205

§ 1. Une clause qui n'a jamais fondé un quelconque cadre juridique au pouvoir d'agir des collectivités territoriales 206
A. Une querelle doctrinale intense depuis près d'un demi-siècle 206
1. Les arguments des détracteurs de la clause de compétence générale . . . 206
a. Une clause qui n'aurait pas de contenu juridique 206
b. Une clause qui porterait atteinte à l'unité de l'État 207
2. Les arguments des partisans d'une clause de compétence générale 208
a. Une clause qui se trouverait dans la référence aux affaires locales . . . 208
b. Une clause qui serait consubstantielle à la décentralisation et sans laquelle les collectivités seraient spécialisées 211
i. Une clause qui serait consubstantielle à la décentralisation 211
ii. Une clause sans laquelle les collectivités territoriales seraient spécialisées . 213
B. Une liberté d'agir qui se trouve dans les compétences et non en dehors . . . 214
1. La thèse erronée selon laquelle il y aurait des espaces libres entre les compétences attribuées 215
a. Une thèse profondément enracinée 215
b. Une thèse nourrie d'exemples qui singulièrement la desservent 218
2. Des auteurs déroutés par la notion de compétences obligatoires 221
a. Des compétences obligatoires considérées à tort comme induisant automaticité et prescriptibilité de l'intervention des collectivités territoriales 221
b. Des compétences qui ne sont ni obligatoires ni facultatives mais exclusives ou partagées 223
§ 2. La suppression de compétences partagées éludée par celle de la clause de compétence générale 224
A. Une attention polarisée par la suppression de la clause de compétence générale 224
1. Une suppression à rebondissements 224
a. Le long cheminement vers une suppression de la référence aux affaires locales 224
b. Une référence aux affaires locales supprimée puis réintroduite et supprimée de nouveau 228
i. La procédure de suppression 228
ii. Une inconstance des élus 230
2. Des justifications peu convaincantes et des mesures inadéquates pour une suppression inutile 231

a. Un enchevêtrement de compétences que la loi démêle très peu et des coûts dénoncés que la loi n'endigue pourtant pas 232
i. Un enchevêtrement de compétences que la loi NOTRé démêle très peu . . . 232
ii. Des coûts dénoncés que la loi n'endigue pourtant pas 234
b. Une suppression de la référence aux affaires locales parfaitement inutile 235
B. Une suppression de compétences partagées qui n'a rencontré que peu d'obstacles 237
1. Une suppression de compétences partagées de faible ampleur et s'inscrivant dans une logique de répartition par blocs 237
a. Une suppression de compétences partagées attendue 237
b. Une suppression qui affecte modérément mais plus particulièrement les départements 239
2. Un juge constitutionnel qui se borne à vérifier que les collectivités sont toujours dotées d'attributions effectives 241
a. Le refus logique de consacrer un cadre d'intervention hors compétences 241
i. La possibilité d'intervenir au-delà des compétences attribuées n'est pas un PFRLR 242
ii. La possibilité d'intervenir au-delà des compétences attribuées n'est pas permise par l'article 72 de la Constitution 242
b. La protection de la dimension juridique de la liberté d'agir restant indéterminée 243
Section II Une remise en cause avérée de la liberté d'agir locale 244
§ 1. Une contractualisation d'abord envisagée comme une manière d'imposer des dépenses aux collectivités territoriales 245
A. Le recours au contrat associé à une certaine liberté d'être des collectivités territoriales 246
1. Un contrat au service de l'exercice et de la coordination de leurs compétences par les collectivités territoriales 246
a. Des contrats utiles à l'exercice des compétences des collectivités territoriales 246
b. Des contrats également destinés à coordonner l'action des collectivités territoriales 248

2. Un pouvoir de contractualiser bénéficiant d'une certaine protection réglée sur les progrès ou les reculs du mouvement consensualiste 249
a. Un pouvoir de contractualiser d'abord fondé sur la libre administration des collectivités territoriales et tenant donc à distance le pouvoir réglementaire 249
i. Un pouvoir de contractualiser d'abord fondé sur la libre administration des collectivités territoriales 249
ii. Une liberté contractuelle en principe préservée des assauts du pouvoir réglementaire 250
b. Un pouvoir de contractualiser des collectivités territoriales réglé sur les progrès ou reculs du mouvement consensualiste 252
i. Une liberté affirmée 252
ii. Une liberté limitée 253
B. Le contrat conclu avec l'État destiné à limiter la liberté d'agir des collectivités territoriales 256
1. Un contrat conclu avec l'État ayant vocation à mieux associer les collectivités territoriales aux décisions étatiques 256
a. Le contrat comme instrument d'organisation des transferts de compétences et de coopération entre l'État et les collectivités territoriales . . 257
b. Le discours laudatif des dépositaires du pouvoir central favorables au contrat conclu avec les collectivités territoriales 259
2. Une contractualisation conduisant en réalité à soumettre les collectivités territoriales aux décisions étatiques 259
a. Un discours politique qui a du mal à convaincre 260
b. Des contrats avec l'État instaurant une tutelle financière 262
§ 2. Une contractualisation également pensée comme une manière de limiter les dépenses des collectivités territoriales 265
A. Le degré d'atteinte à la liberté d'être fonction du mode de formation du contrat 265
1. Des contrats préservant la liberté contractuelle des collectivités territoriales 266
a. Le contrat de gré à gré entre l'État et les collectivités territoriales . . . 266
b. Le contrat d'adhésion entre l'État et les collectivités territoriales 267
2. Des contrats niant aux collectivités territoriales toute liberté contractuelle 268
a. Une brève introduction aux contrats de Cahors 269

b. Les contrats de Cahors ou l'anéantissement de la liberté contractuelle des collectivités territoriales . . . 272
i. L'absence de discussions sur le contenu du contrat . . . 272
ii. Un contrat qui s'applique même s'il n'est pas signé . . . 273
iii. L'invention d'un chantage déconcertant à la signature . . . 274
B. Le degré d'atteinte à la liberté d'agir au plus haut avec les contrats de Cahors 276
1. Des contrats de Cahors particulièrement opaques . . . 277
a. Un refus de communication malgré un avis favorable de la CADA . . . 277
b. Une opacité qui pose plusieurs questions de principe . . . 278
i. Une violation de la loi et du principe constitutionnel d'accès aux documents administratifs . . . 278
ii. Une opacité qui va à contre-courant de la démarche de transparence engagée par l'État en matière d'information financière . . . 279
iii. Une absence de publication qui prive le contribuable local d'exercer son « droit de plaider » . . . 280
2. L'atteinte au pouvoir juridique d'agir des collectivités territoriales tolérée par le juge constitutionnel . . . 282
a. L'atteinte au pouvoir d'agir des collectivités territoriales . . . 282
b. Une atteinte tolérée par le juge constitutionnel . . . 284

Chapitre 2 Une liberté d'agir atteinte dans sa dimension matérielle . . . 287

Section I L'échec inéluctable de la protection de la liberté d'agir des collectivités territoriales sur leurs dépenses . . . 288

§ 1. La quasi immuabilité du volume des ressources globales . . . 289
A. Des ressources pratiquement figées . . . 290
1. Une suppression des pouvoirs fiscaux qui se poursuit . . . 290
a. Un mouvement préalable à la révision constitutionnelle de 2003 . . . 290
b. Un mouvement que n'a pas freiné la réforme de 2003-2004 . . . 293
2. Un pouvoir fiscal résiduel quasiment inutilisable . . . 295
a. Des bases peu maîtrisables . . . 295
b. Une action sur les taux juridiquement et politiquement limitée . . . 296

i. Le taux de DMTO de la quasi-totalité des départements est déjà égal au plafond légal . . . 297
ii. Le dégrèvement de la taxe d'habitation et le mouvement « #balancetonmaire » 297
B. Des dotations diminuées ou plafonnées . . . 300
1. Des dotations stabilisées puis diminuées . . . 300
a. La naissance d'un mouvement de rationalisation des dotations avec une enveloppe normée dont l'évolution est indexée . . . 300
b. De la suppression de l'indexation à une baisse des dotations avec la contribution au redressement des finances publiques . . . 301
2. Des dotations mécaniquement plafonnées . . . 302
a. Une augmentation des dotations entraînant automatiquement la baisse du ratio d'autonomie financière . . . 302
b. L'artificialisation des ressources comme moyen supplémentaire de bloquer l'évolution du périmètre . . . 303
§ 2. Un volume de ressources librement disponibles qui diminue . . 304
A. Des dépenses imposées non intégralement compensées . . . 306
1. La compensation des transferts limitée au coût historique . . . 306
a. Une constitutionnalisation motivée par la faiblesse de la compensation légale . . . 308
i. Un montant de dépenses préalables au transfert jugé insuffisant . . . 308
ii. Un montant ne reflétant pas toutes les dépenses effectuées avant le transfert 309
b. Une constitutionnalisation de la compensation des transferts demeurant peu protectrice . . . 310
i. Les conditions draconiennes pour actionner le mécanisme constitutionnel . 310
ii. L'absence de garantie constitutionnelle formelle d'une compensation glissante des compétences transférée . . . 312
2. Une compensation des créations et extensions de compétence limitée à la non dénaturation du principe de libre administration . . . 314
a. Des notions mal conçues aux définitions obscures . . . 315
i. Des définitions peu claires . . . 315
ii. Des notions mal conçues . . . 317
b. Une jurisprudence défavorable aux collectivités territoriales . . . 319
i. La très grande latitude laissée au législateur . . . 319
ii. Des contrôles constitutionnel et administratif mathématiquement erronés . . 321

B. L'absence de droit à la péréquation 322
1. Des dispositifs de péréquation en principe au service d'un objectif d'équité des collectivités territoriales 323
a. Un objectif d'équité territoriale 323
b. Des mécanismes de péréquation 325
2. L'absence d'obligation de résultat et de droit individuel à la péréquation . 327
a. L'absence d'obligation de résultat 327
b. L'absence de droit individuel à la péréquation 329
Section II L'échec embarrassant de la protection du taux de ressources propres des collectivités territoriales 330
§ 1. L'absence de contrôle de l'autonomie financière des collectivités territoriales 331
A. Un contrôle en principe basé sur un rapport annuel 331
1. L'existence d'un double contrôle 331
a. Le contrôle du taux de la catégorie prévu par la réforme 331
i. Le recours aux catégories guidé par la « simplicité » 332
ii. Des catégories critiquées 335
b. Le contrôle du taux de la collectivité consacré par le juge 337
2. Un rapport annuel relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales 339
a. Le fondement du rapport 339
b. Le contenu du rapport 340
B. Une absence de rapport rendant le contrôle impossible 340
1. Un rapport dont la rédaction a été suspendue et qui n'est pas communicable 341
a. Un rapport qui n'est plus rédigé en violation de la loi organique 341
b. Un avis défavorable de la CADA aux effets inattendus 342
i. Une CADA qui se déclare incompétente 343
ii. Les effets inattendus 344
2. Des contrôles institutionnels inexistants 344
a. L'absence de contrôle parlementaire 344
b. L'absence de contrôle du juge 345
i. L'hypothèse d'un contrôle *a priori* du taux d'autonomie individuel 346
ii. L'hypothèse d'un contrôle *a posteriori* du taux d'autonomie individuel . . . 347

§ 2. Un taux de ressources propres très variable à l'intérieur d'une même catégorie de collectivités 348
A. Le calcul du taux d'autonomie financière pour chaque collectivité territoriale 349
1. Construction d'un logiciel capable d'exploiter des données très volumineuses 350
a. La construction d'un logiciel sur mesure 350
b. Les données sous format numérique des comptes des collectivités . . . 351
2. Précisions méthodologiques concernant le calcul du taux d'autonomie financière par collectivité territoriale 352
a. Utilisation du mode de calcul du rapport de 2016 352
b. Une analyse portant sur les communes et les départements métropolitains 353
B. Des disparités dorénavant chiffrées 354
1. Un ratio d'autonomie financière des départements ne rendant pas compte de leur liberté d'agir sur les dépenses 354
a. Un écart supérieur à 30 points entre le département avec le meilleur ratio et celui avec le ratio le plus fiable 354
b. Une absence de corrélation entre ratio d'autonomie financière et marge de manœuvre sur les dépenses 356
2. Un ratio d'autonomie financière plus de dix points inférieur à celui de la moyenne pour plus de la moitié des communes 358
a. L'impossible déconsolidation des données des EPCI 358
b. Le taux d'autonomie financière de nombreuses communes en dessous du taux moyen 359

Partie II Les perspectives d'une autonomie financière des collectivités territoriales fondée sur la nature de leurs dépenses . 361

Titre I Une autonomie financière qui se déduit : les limites supérieures . 365

Chapitre 1 La dimension juridique des limites supérieures de cette nouvelle autonomie financière 369

Section I Le respect nécessaire des limites existantes . . . 369

§ 1. Le respect des grands principes budgétaires en vigueur 370

A. Le nécessaire respect de l'équilibre budgétaire 370

1. L'interdiction actuelle de déficit budgétaire 370

a. Une interdiction qui ne s'impose pas à l'État 370

b. Une interdiction stricte pour les collectivités territoriales 371

2. Une interdiction demeurant incontournable 372

a. Une interdiction devenue la norme au sein de l'Union européenne . . . 373

b. Les risques d'une renonciation à cette interdiction 373

B. Le respect de l'universalité budgétaire 374

1. La tentation de rompre avec la règle de non-affectation 374

a. L'hypothèse d'une réservation des ressources propres aux dépenses propres 374

b. Une exception qui s'ajouterait à celles existantes 375

2. Une tentation à laquelle il ne faudra pas succomber 375

a. Les droits du créancier de la collectivité potentiellement en péril 375

b. Une libre administration qui serait indexée sur la richesse de la collectivité 376

§ 2. L'absence de nouveaux pouvoirs sur les recettes et les dépenses 376

A. L'indéfendable reconnaissance d'une autonomie fiscale locale 377

1. De nouveaux leviers fiscaux pouvant préserver le pouvoir d'agir des collectivités territoriales 377

a. L'importante distinction entre pouvoir fiscal et autonomie fiscale . . . 377

b. Une autonomie fiscale qui pourrait préserver le pouvoir d'agir des collectivités territoriales . . . 378
2. Une autonomie fiscale n'impliquant pas nécessairement la liberté d'agir . 378
B. L'absence de reconnaissance d'un pouvoir normatif autonome . . . 379
1. Un pouvoir normatif autonome qui renforcerait la dimension juridique de la liberté d'agir . . . 380
a. La thèse aujourd'hui abandonnée d'un pouvoir normatif initial et autonome 380
b. La possibilité d'instaurer un pouvoir réglementaire dérivé mais autonome 380
2. Un pouvoir normatif autonome inemployable sans protection matérielle de la liberté d'agir . . . 381
Section II Le renforcement indispensable du contrôle de ces limites . . . 382
§ 1. La prééminence contestable du préfet dans le contrôle institutionnel des actes des collectivités territoriales . . . 383
A. Un contrôle institutionnel des actes des collectivités territoriales dominé par le préfet . . . 384
1. La maîtrise du contrôle institutionnel de la légalité des actes administratifs locaux . . . 384
a. Le contrôle de légalité « administratif » . . . 385
b. Le déféré préfectoral . . . 385
2. La maîtrise du contrôle institutionnel des actes budgétaires des collectivités territoriales . . . 386
a. Le rôle capital du préfet dans les quatre grands contrôles budgétaires . 387
b. L'autorité formelle des CRTC en matière de contrôle budgétaire relativement faible . . . 388
B. Le pouvoir discrétionnaire du préfet aujourd'hui difficilement justifiable . . 391
1. Un pouvoir discrétionnaire . . . 391
a. En matière de contrôle administratif . . . 391
b. Sur les poursuites et le désistement . . . 391
2. Un pouvoir discrétionnaire difficilement justifiable . . . 394
a. La faiblesse des contrôles notamment liée à un manque de moyens . . 394
b. Une neutralité du représentant de l'État peut-être parfois discutable . . 397
§ 2. La revalorisation souhaitable du pouvoir des CRC . . . 399

A. La disparition programmée des actuelles missions juridictionnelles des CRC 399
1. Des missions juridictionnelles relativement modestes 399
a. Le jugement des comptes du comptable public 399
b. La gestion de fait 401
2. Les actuelles missions juridictionnelles des CRCT vouées à disparaître . 403
a. L'unification du régime de responsabilité et la fin de la RPP 404
b. Une recentralisation des missions juridictionnelles des CRC 405
B. L'intérêt d'une nouvelle mission juridictionnelle des CRTC 406
1. Des missions non juridictionnelles efficaces et étendues 407
a. Un examen de gestion instructif mais aux conséquences essentiellement extra-juridiques 407
b. L'intervention non juridictionnelle des CRC étendue par la loi 3DS . . 412
2. La proposition d'une juridictionnalisation du contrôle budgétaire des CRTC412
a. Un contrôle budgétaire aujourd'hui non juridictionnel et conditionné . 413
b. L'intérêt d'une juridictionnalisation du contrôle budgétaire des CRTC . 414

Chapitre 2 La dimension matérielle des limites supérieures de cette nouvelle autonomie 417

Section I La tentation d'une limitation maximale avec une LOLF locale 419

§ 1. Une LOLF apparemment irrésistible 423
A. Un discours en partie trompeur 423
1. Une mise en récit destinée à légitimer la réforme engagée 424
a. Une rupture fantasmée 424
i. La rationalisation des choix budgétaires de 1968 425
ii. Le renouveau du service public (RSP) de 1989 427
b. L'image d'une Administration malade peaufinée et amplifiée 428
2. L'attitude ambivalente des auteurs du récit 431
a. Le récit d'un État trop dépensier par ceux qui autorisent ou décident la dépense 433
b. Le récit de collectivités « droguées à la dépense » par ceux qui la commandent 436
B. Des progrès plus théoriques que pratiques 437

1. Les pouvoirs du Parlement formellement renforcés 438
a. Un contrôle budgétaire en théorie renforcé 439
i. Des informations plus nombreuses et de meilleure qualité 439
ii. Des informations trop nombreuses et singulièrement incomplètes pour permettre un contrôle efficace 443
b. Un pouvoir d'amendement budgétaire en théorie élargi 445
i. Un pouvoir formellement élargi 445
ii. Un pouvoir en pratique peu efficace 449
2. Les enjeux de performance utilement ancrés 450
a. Des objectifs annoncés et leur réalisation évaluée avec les programmes et rapports annuels de performance 453
b. Des indicateurs plus ou moins pertinents au cœur de la mesure de la performance 456
i. Une démarche intéressante 456
ii. Une démarche inaboutie 458
§ 2. Une déclinaison locale inopportune 458
A. La volonté parfois mal justifiée d'aller vers une LOLF locale obligatoire . . 458
1. Une volonté d'aller vers une LOLF locale obligatoire 459
a. L'hypothèse lointaine d'une LOLFCT 459
b. La volonté d'imposer une LOLF aux collectivités territoriales 461
2. Une déclinaison locale aux justifications discutables 463
a. Des arguments peu convaincants 463
b. Des intentions parfois inavouées 464
B. Une déclinaison locale inutile et périlleuse 465
1. Une déclinaison relativement peu pertinente 465
a. Des collectivités déjà engagées dans des démarches de performance . . 465
b. Une LOLF locale qui aurait peu d'effets sur les droits de l'assemblée délibérante 467
2. Une déclinaison assurément épineuse 470
a. Des obstacles techniques sérieux 470
b. Une atteinte probable à la libre administration 471
Section II La proposition d'une limitation réduite au coût médian constaté 473

§ 1. L'approche théorique d'un coût médian constaté 474
A. La présentation erronée par l'État du coût de la gestion des collectivités territoriales 477
1. De nombreux rapports dénonçant des dépenses locales non maîtrisées . . 477
a. Une approche spécieuse esquissée avec le rapport Richard de 2006 . . 477
b. Une approche qui fera des émules 479
2. Le calcul erroné du coût de l'autonomie locale 481
a. La création d'une fiction selon laquelle avant 1982, les collectivités étaient essentiellement libres de leur gestion 483
b. L'absence de retraitement de plusieurs dépenses imposées qui auraient dû l'être 485
B. Un coût médian constaté comme plafond du remboursement par l'État des dépenses imposées 486
1. L'incompatibilité d'un coût standard avec l'actuelle conception de l'autonomie financière 486
a. Les discussions persistantes autour de l'instauration d'un coût standard de la dépense publique locale 487
b. Un mécanisme contraignant qui se heurte à l'actuelle conception de l'autonomie financière des collectivités territoriales 489
i. Un dispositif contraignant 490
ii. Un dispositif incompatible avec l'actuelle conception de l'autonomie financière 491
2. Un coût médian constaté intégré à une conception de l'autonomie financière des collectivités territoriales fondée sur la nature de leurs dépenses 492
a. La proposition d'un coût médian constaté 493
b. Son articulation avec la nouvelle conception de l'autonomie financière 496
§ 2. Une mise en œuvre maîtrisable et un contrôle propice à une meilleure gestion publique locale 497
A. Une mise en œuvre qui ne présente pas de difficultés majeures 497
1. Les définitions requises 498
a. La définition des coûts des dépenses imposées pris en compte 498
b. La définition du périmètre de comparabilité des montants engagés pour une même dépense imposée 499
2. Un mécanisme reposant sur les données 499
a. Des collectivités territoriales productrices des données 500

b. Des collectivités territoriales consommatrices des données 500
B. Des contrôles du coût médian constaté susceptibles de sensiblement améliorer la gestion publiques locale 501
1. Le contrôle interne et des contrôles externes renouvelés 501
a. Un contrôle interne de qualité vivement encouragé 502
b. Des contrôles externes enrichis 502
2. Le contrôle spécifique de la ventilation des coûts et de leur imputation comptable 505
a. La nouvelle responsabilité de l'ordonnateur dans la ventilation des coûts 505
b. La nouvelle responsabilité du comptable dans la vérification de l'exacte imputation des coûts 506

Titre II Une autonomie financière qui se protège : les limites inférieures . 509

Chapitre 1 La protection matérielle de cette nouvelle autonomie 513

Section I Une protection matérielle dépendante du remboursement des dépenses imposées 516

§ 1. L'incontournable définition par le législateur des dépenses imposées 517
A. L'absence de corrélation entre compétences ou dépenses obligatoires imprécises et libre administration étendue 517
1. Une imprécision formellement favorable à la libre administration 517
a. Des compétences imprécises profitant aux dépenses propres 518
b. Des dépenses obligatoires permettant des dépenses propres 520
2. Une imprécision matériellement défavorable à la libre administration . . 521
a. Une précision qui contraint l'État 521
b. Une imprécision piégeuse pour les collectivités 522
B. Une définition passant notamment par une classification cohérente des dépenses 523
1. Une classification cohérente des dépenses 523
a. Une classification qui s'appuie sur les nomenclatures comptables existantes 523
i. Chaque dépense doit être formellement désignée 524

ii. Chaque dépense s'insère dans un arbre de compétences 525
iii. Chaque dépense relève de la liberté ou de l'obligation d'être d'une part ou du pouvoir d'agir d'autre part 526
iv. Chaque dépense relevant du pouvoir d'agir des collectivités territoriales est rattachée à un service public individualisé et souvent localisé 526
v. La dépense est propre ou imposée 528
b. L'illustration d'une organisation des dépenses s'appuyant sur une classification cohérente 529
2. La définition précise des dépenses 529
a. Une définition ne devant pas conduire à une recentralisation des compétences 529
b. Des dépenses nécessaires à la mise en œuvre d'un service public socle défini par le législateur 532
i. La notion de service public socle décentralisé 532
ii. Des dépenses qui s'imposent aux collectivités 535
§ 2. Le remboursement des dépenses imposées 537
A. De dotations aujourd'hui insuffisantes en raison d'indicateurs et de calculs contestables 537
1. Des indicateurs nombreux et complexes 539
a. Des indicateurs complexes supposés estimer la richesse et les charges de chaque collectivité territoriale 540
i. Des indicateurs de richesse 540
ii. Des indicateurs de charges 543
b. Un droit à dotation lié à des questions d'éligibilité et de répartition . . 543
i. L'éligibilité à la dotation 543
ii. Une dotation pouvant être majorée et plafonnée 544
2. Des calculs de droits à dotation approximatifs 545
a. Des neutralisations à géométrie variable 545
b. Des dotations ne correspondant pas aux dépenses imposées réellement supportées 547
B. La proposition d'un calcul du remboursement des dépenses imposées 550
1. L'approche théorique du calcul 550
a. Le remboursement plafonné des dépenses imposées 550
i. Le remboursement des dépenses imposées 550

ii. Un remboursement plafonné avec le mécanisme du coût médian constaté . . 552
b. Une somme diminuée des recettes d'exploitation 552
2. La déclinaison pratique de la proposition 553
a. Un exemple de calcul de l'enveloppe de remboursement des dépenses imposées 554
b. Une comptabilité plus riche en informations 557
i. La comptabilisation des dépenses dans le cadre comptable actuel 557
ii. La comptabilisation des dépenses imposées dans le nouveau cadre comptable 558

Section II Une protection matérielle correspondant à un volume garanti de ressources librement disponibles 561

§ 1. Le calcul de l'enveloppe financière à la libre disposition des collectivités territoriales 561
A. Un taux appliqué au montant des dépenses imposées 561
1. Un montant de dépenses imposées 562
a. Un choix inspiré par Georges Vedel 562
b. Un montant reflétant les besoins de chaque collectivité 562
2. Un nouveau taux d'autonomie financière 563
a. Un mécanisme aujourd'hui incapable de protéger la libre administration 563
b. La proposition d'un taux-seuil par catégorie de collectivités 564
B. Une enveloppe exprimant l'étendue matérielle de la libre administration des collectivités territoriales 565
1. Des ressources matériellement dédiée aux dépenses propres 565
a. Des dépenses qui vont au-delà du service public socle décentralisé . . 565
b. Des ressources non juridiquement affectées 566
2. Les considérations pratiques et politiques de la fixation du nouveau taux d'autonomie financière 567
a. Les considérations pratiques 567
b. Les considérations politiques 568

§ 2. Les ressources laissées à la libre disposition des collectivités territoriales 569
A. La constitution du volume des ressources librement disponibles 569

1. Un volume de ressources librement disponible en premier lieu assuré par une dotation . . . 569
a. Un volume de ressources précisément déterminé . . . 570
b. Une dotation inscrite dans la loi de finances . . . 570
2. La recentralisation des impôts locaux . . . 571
a. La distinction entre impôts locaux et taxes et redevances locales . . . 571
b. Une recentralisation des impôts locaux plus conforme à l'esprit républicain d'un État unitaire . . . 574
B. La variation du volume des ressources librement disponibles . . . 576
1. Des recettes ne pouvant pas augmenter le volume des ressources librement disponibles . . . 576
a. La restitution de certaines recettes de fonctionnement . . . 576
i. Une restitution indirecte des ressources perçues sur l'usager . . . 577
ii. Le respect de règle d'égalité des collectivités territoriales devant les charges publiques . . . 578
b. La restitution de certaines recettes d'investissement . . . 579
2. Des ressources ne pouvant pas augmenter le volume des ressources librement disponibles . . . 580
a. Le cas des dons et legs . . . 580
b. Le cas des redevances d'occupation du domaine public . . . 580

Chapitre 2 La protection juridique de cette nouvelle autonomie . . . 583

Section I Une protection nécessitant l'évolution des cadres constitutionnel et organique . . . 584

§ 1. La nécessaire révision constitutionnelle . . . 585
A. La suppression des dispositions inutiles . . . 585
1. L'abandon de la référence aux ressources propres . . . 585
a. L'intérêt relativement limité de conserver l'article 72-2 alinéa 2 . . . 585
b. La suppression de l'article 72-2 alinéa 3 . . . 586
2. Les dispositions concernant la compensation et la péréquation devenues obsolètes . . . 587
a. La suppression de la compensation de l'article 72-2 alinéa 4 . . . 587
b. La suppression de la péréquation de l'article 72-2 alinéa 5 . . . 588

B. L'introduction des dispositions nouvelles 588
1. L'enjeu d'un nouveau contrôle de constitutionnalité de l'autonomie financière 589
a. Enserrer le contrôle de constitutionnalité par le juge constitutionnel . . 589
i. Le contrôle de constitutionnalité des lois ordinaires et organiques 589
ii. Un contrôle laissant moins de place à une certaine partialité du Conseil constitutionnel 590
b. Un contrôle de constitutionnalité pouvant être opéré par le juge administratif 592
i. Des exceptions à la théorie de la loi-écran 593
ii. Le contrôle de constitutionnalité des actes réglementaires 594
2. La constitutionnalisation d'une nouvelle autonomie financière des collectivités territoriales 595
a. Les nouveautés constitutionnelles 595
b. Une proposition de dispositions constitutionnelles 596
§ 2. Une révision prolongée par une loi organique 597
A. L'abrogation des dispositions inutiles 598
1. L'abrogation des dispositions relatives aux ressources propres et au ratio d'autonomie 598
a. L'abrogation de l'article LO.1114-2 définissant les ressources propres . 599
b. L'abrogation de l'article LO.1114-3 définissant l'actuel ratio d'autonomie financière 599
2. L'abrogation des dispositions relatives au rapport et au contrôle qu'il fonde 600
a. L'abrogation de l'article LO.1114-4 alinéa 1 prévoyant le rapport d'autonomie financière 600
b. L'abandon de l'actuel contrôle du ratio d'autonomie financière et l'abrogation de l'article LO.1114-4 alinéa 2 601
B. La définition et le calcul des dépenses imposées et de l'enveloppe dédiées aux dépenses propres 601
1. La définition et le calcul des dépenses imposées 602
a. La définition des dépenses imposées 602
b. Le calcul des dépenses imposées et de leur remboursement 603
2. La définition et le calcul de l'enveloppe dédiée aux dépenses propres . . . 604
a. La définition de l'enveloppe dédiée aux dépenses propres 604
b. Le calcul de l'enveloppe dédiée aux dépenses propres 605

Section II Une protection nécessitant l'évolution du droit des comptes publics locaux 606
§ 1. Un droit dominé par des enjeux de fiabilisation et de lisibilité des comptes publics locaux 607
A. La fiabilisation des comptes publics locaux au cœur de la démarche de certification 607
1. Une certification tardive intéressant plusieurs utilisateurs des comptes publics locaux 607
a. Une démarche de certification des comptes locaux entamée tardivement 608
b. Une certification intéressant plusieurs utilisateurs des comptes publics locaux 609
2. Une certification qui devrait améliorer la fiabilité des comptes publics locaux 611
a. Une expérimentation confirmant l'insincérité des comptes financiers locaux 611
b. Les défis de la généralisation de la certification des comptes publics locaux 614
B. Un compte financier unique supposé améliorer la lisibilité des comptes publics locaux 616
1. Une absence problématique de lisibilité des comptes publics locaux . . . 616
a. Des collectivités amenées à élaborer des documents informels 616
b. Des documents informels à la frontière entre information financière et communication financière 617
2. Un projet de compte financier unique à ce jour insatisfaisant 620
a. Un CFU ne rendant pas plus lisibles les comptes publics locaux 620
b. Un CFU pouvant dégrader l'information financière des comptes publics locaux 622
§ 2. Un droit devant renforcer la comptabilité fonctionnelle des collectivités territoriales 625
A. Un droit essentiellement élaboré par des acteurs économiques 627
1. Des acteurs économiques dirigeants les instances internationales de normalisation comptable 627
a. Dans les instances internationales de normalisation de la comptabilité privée 627
b. Dans les instances internationales de normalisation de la comptabilité publique 629

2. Des acteurs économiques influents dans les instances nationales de normalisation comptable . . . 630
a. Dans les instances nationales de normalisation de la comptabilité privée 630
b. Dans les instances nationales de normalisation de la comptabilité publique 632
B. Un droit devant mieux intégrer les enjeux démocratiques . . . 633
1. Le déclin programmé du droit de la comptabilité fonctionnelle . . . 633
a. Des risques de conflits entre normes du CNoCP et les instructions budgétaires et comptables . . . 633
b. Des instructions budgétaires et comptables pouvant perdre leur valeur réglementaire . . . 637
2. Le renforcement nécessaire de la comptabilité fonctionnelle . . . 638
a. L'enjeu d'un renforcement de la comptabilité fonctionnelle . . . 638
b. Un renforcement passant par un réinvestissement du politique . . . 639

Conclusion générale . . . 641
1. Une meilleure gestion des deniers publics . . . 643
2. Une plus grande satisfaction des besoins des territoires et de leurs populations 644

Bibliographie . . . 647
Ouvrages, traités, thèses et manuels . . . 647
Articles et chroniques . . . 653
Rapports et avis parlementaires . . . 675
Rapports de la Cour des comptes . . . 681
Autres rapports . . . 682
Articles de presse . . . 687
Jurisprudence . . . 691
Conseil constitutionnel . . . 691
Conseil d'État . . . 695
Cour des comptes . . . 697
Chambres régionales et territoriales des comptes . . . 697

Index . . . 699

Index des auteurs 701
Table des matières 709

Contribution à une redéfinition de l'autonomie financière des collectivités territoriales

Résumé : L'autonomie financière des collectivités territoriales, supposée protéger leur libre administration, est aujourd'hui fondée sur la nature de leurs ressources. Plus la part des ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources est importante, plus grande est leur autonomie financière. Cette conception ne protège pourtant pas leur libre administration qui se manifeste avant tout au travers de leur liberté d'agir. Cette liberté s'illustre dans la capacité qu'ont les collectivités à engager des dépenses propres. Or, les ressources propres sont en partie mobilisées pour financer des dépenses imposées.
Cette étude propose d'envisager un renversement du paradigme en fondant l'autonomie financière des collectivités territoriales désormais sur la nature de leurs dépenses. Cette proposition entend approfondir une réflexion de Georges Vedel jusqu'ici ignorée, qui suggérait l'établissement d'un ratio entre les dépenses qui s'imposent aux collectivités et celles qu'elles décident librement.

Mots clés : collectivités territoriales, autonomie financière des collectivités territoriales, libre administration, décentralisation, clause de compétence générale, contractualisation, contrat de Cahors, dépenses propres, dépenses imposées, ressources propres, autonomie fiscale

Contribution to a redefinition of the financial autonomy of local authorities and councils

Abstract : The financial autonomy of local and regional authorities, which is supposed to protect their free administration, is currently based on the nature of their resources. The greater the share of their own resources in their total resources, the greater their financial autonomy. This conception does not, however, protect their free administration, which manifests itself above all through their freedom to act according to their needs and priorities. This freedom of administration is the ability for local authorities to decide exactly what they want to spend upon. However, their own resources are being partly used to fund State-imposed expenditure. This study will discuss a reversal of the current conception, by basing the financial autonomy of local authorities on the nature of their expenditure instead. We intend to deepen a reflection by Georges Vedel hitherto ignored, who suggested establishing a ratio between the expenses that are imposed on local authorities, against those they are at liberty to choose.

Keywords : financial autonomy of local and regional authorities, own resources, free administration of local councils, fiscal autonomy

Institut LÉON DUGUIT – EA 7439
Université de Bordeaux
Avenue Léon Duguit - 33608 Pessac Cedex