

La gouvernance financière locale Vers une loi de financement des collectivités territoriales ?

Messaoud SAOUDI
Maître de conférences HDR en droit public
Université de Lyon
CERFF (EA 666)

Par gouvernance financière locale, on entend la mise en place de dispositifs visant à rendre les finances des collectivités territoriales soutenables afin de se conformer aux engagements européens de la France. L'instrument alors invoqué serait l'adoption d'une loi de financement des collectivités territoriales (LFCT)¹ à l'instar de mécanismes ou règle assez proches adoptés dans d'autres Etats de l'Union européenne². Si ce débat interroge les relations financières Etat-collectivités territoriales, il semble d'actualité avec le nouveau cadre normatif issu de la « crise des dettes souveraines dans la zone euro » : le « six pack »³ et le « two pack »⁴ venant renforcer le pacte de stabilité et de croissance (PSC) de 1997 suivis du traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire de 2012 (TSCG)⁵.

La nouvelle gouvernance financière se veut un remède apporté à un diagnostic celui de l'accroissement continu depuis les années 1980 des déficit et dette publics⁶. L'appartenance de la France à la « zone euro » contraint dès lors⁷ : à une gouvernance par la pluriannualité budgétaire (cadre de référence formalisé depuis 2009 par les lois de programmation des finances publiques qui présente un cadre triennal des lois de finances) ; à une gouvernance par l'équilibre budgétaire (tentative avortée en 2011 d'inscrire dans la Constitution de 1958 la fameuse « règle d'or »⁸ mais

1 En ce sens, Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, Rapport public thématique, octobre 2013, 472 p.

2 M. Malvy et A. Lambert, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, Rapport au Président de la République, Avril 2014, 58 p. Ce rapport cite les exemples des collectivités infra étatiques de l'Espagne, des Pays-Bas et de l'Allemagne qui sont contraintes à des mécanismes et/ou règles assorties de sanction en matière d'évolution de leurs dépenses et endettement (p.49).

3 Actes intéressant autant **la politique budgétaire** (Règlement (UE) n° 1175/2011 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ; Règlement (UE) n° 1177/2011 visant à accélérer et à clarifier la procédure concernant les déficits excessifs ; Règlement (UE) n° 1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ; Directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres) **que l'encadrement des déséquilibres macro-économiques** (Règlement (UE) n° 1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macro-économiques, Règlement (UE) n° 1174/2011 établissant les mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macro-économiques excessifs dans la zone euro), *JOUE* L306 du 23/11/2011.

4 Règlement n° 2011/0385 du Parlement européen et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro et Règlement n° 2011/0386 du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

5 Dit aussi Traité de Bruxelles ou encore « pacte budgétaire européen », le TSCG, signé la 2 mars 2012 par 25 Etats (les 27 sauf Royaume-Uni et République tchèque) et entré en vigueur le premier janvier 2013, impose aux budgets des administrations publiques d'être en équilibre ou en excédent.

6 La dette publique française passe de 22% du PIB à 97% du PIB entre 1982 et 2017 soit une hausse de 75 points.

7 En ce sens, M. Saoudi, « La régulation européenne des finances publiques nationales », *Revue de l'union européenne*, n°567, avril 2013, p. 202.

8 Au sens strict, la « règle d'or », conceptualisée à la fin du XIX^e siècle par l'économiste P. Leroy-Beaulieu, signifie l'interdiction de financer les dépenses de fonctionnement par l'emprunt, ce dernier devant être réservé aux seules dépenses d'investissement, règle ainsi applicable aux budgets des collectivités territoriales ou à certains Etats (Royaume -Uni notamment). Ce n'est pas l'objet du projet constitutionnel français de 2011 ni d'ailleurs du traité européen dit « TSCG » de 2012 qui ne détermine pas avec précision les dépenses concernées ; cette référence à la « règle d'or » dans le cadre du TSCG semble renvoyer à l'idée de contrainte notamment à celle effectivement mise en œuvre en Allemagne en 1969 (art.115 §1 de sa Loi fondamentale de 1949) limitant l'emprunt fédéral à l'investissement ce qui n'a pas empêché l'accroissement de l'endettement public allemand qui passe de 17,5% du PIB

l'objectif constitutionnel d'équilibre des comptes publics est consacré par l'Art.34 C. et la règle européenne d'équilibre structurel est contenue et précisée dans la LOPGFP⁹ du 17 décembre 2012 suite à la ratification du TSCG); enfin à une gouvernance en termes d'évolution de la dépense avec une norme définie pour chaque sous-secteur des administrations publiques (APU) à savoir les administrations publiques centrales (Etat et ODAC avec une norme de dépense dite « zéro valeur » hors charge de la dette et pensions venant compléter la norme classique « zéro volume »¹⁰), les administrations de sécurité sociale (ASSO avec l'Ondam prévu chaque année en loi de financement de la sécurité sociale et qui est l'objectif des dépenses remboursées par les régimes obligatoires de base de l'assurance maladie)¹¹ et dans une moindre mesure aussi les administrations publiques locales (APUL avec une norme sur la ressource locale par le gel en 2010 et la baisse depuis 2015 des dotations de l'Etat intégrées pour l'essentiel au sein d'une « enveloppe normée »). Cette profusion de « normes » nationales et européennes ne doit pas faire illusion : elles se caractérisent pour la plupart par leur valeur non contraignante. C'est qu'en effet la soutenabilité des finances publiques est conditionnée par la soutenabilité de la croissance économique. Ce qui montre que les seuils européens de déficit et de dette publics ne sont que de simples instruments d'encadrement dont l'effectivité est liée à la situation de l'économie, c'est pourquoi ils sont rarement respectés et lorsque les États violent ces « règles politiques à géométrie variable », la mise en œuvre d'une sanction à leur égard est délicate. Il s'agit au mieux, dans le cadre d'une approche européenne des finances publiques, d'étendre et surtout de renforcer à l'égard des finances locales, le dispositif de gouvernance existant et déjà applicable aux finances étatiques et finances sociales.

Il peut sembler curieux de vouloir instituer un tel dispositif connaissant la faible contribution des collectivités territoriales au déficit et dette publics¹². Leur « bonne situation financière » résulte certes de l'application à leurs budgets de la fameuse « règle d'or » mais aussi du fait que l'Etat, qui est le principal contributeur des budgets locaux et premier « contribuable local »¹³, supporte en réalité tout accroissement de la dépense locale qui se traduit souvent par une hausse de la fiscalité locale et donc du niveau des prélèvements obligatoires¹⁴ assumé en définitive par le contribuable national.

en 1970 à 67,9 % en 2006 ! Une telle règle sera remplacée en 2009 par un nouveau dispositif inscrit dans la Loi fondamentale de 1949, dispositif sans rapport avec la « règle d'or » au sens classique et appelé dans le cas allemand « frein à l'endettement ».

- 9 Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ou LOPGFP, *JORF* n°0294 du 18 décembre 2012 page 19816.
- 10 « Zéro valeur » au sens d'un gel des dépenses de l'Etat en valeur (même montant de dépenses d'une année sur l'autre hors charge de la dette et pensions), norme plus contraignante que celle dite « zéro volume » où l'évolution des dépenses de l'Etat ne peut pas être supérieure à l'inflation prévisionnelle. On peut ajouter que depuis 2010 le gouvernement limite aux seules lois financières toute disposition relative aux prélèvements obligatoires réduisant le nombre de textes à caractère fiscal et la possibilité d'accroître ainsi l'adoption de mesures dérogatoires (les dépenses fiscales) ; Circulaire du Premier ministre F. Fillon du 4 juin 2010, principe repris par la Circulaire du Premier ministre J.M. Ayrault du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques, *JORF* 15/01/2013, p.960.
- 11 Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Les régimes obligatoires de base sont au nombre de trois, le régime général (salariés du commerce et de l'industrie, régime le plus important par le volume de dépenses et le nombre d'assujettis) ; les régimes autonomes (exploitants et salariés agricoles et aussi les professions non salariées non agricoles rattachées depuis juillet 2006 au régime social des indépendants ou RSI, régime qui concerne les artisans, les industriels, les commerçants et professions libérales) et enfin les régimes particuliers et spéciaux (fonctionnaires et agents assimilés).
- 12 Le solde local en 2015 est positif (excédent de +0,7 Md€ dû notamment à la baisse de l'investissement local) alors que le déficit de l'Etat s'élève à -72,4Md€ sur un déficit public total de -77,5Md€ ; la dette locale s'élève en 2015 à 9,4% du PIB soit 196,5Md€.
- 13 Par cette expression, il s'agit de rappeler que l'Etat prend à sa charge les mesures législatives d'allègement ou de suppression d'impôts locaux que celles-ci prennent la forme de dégrèvements ou d'exonérations.
- 14 Les prélèvements obligatoires (PO) sont constitués de l'ensemble des versements effectués par les personnes physiques (particuliers) et morales (entreprises) aux administrations publiques (APU) pour financer leurs dépenses. Les PO recouvrent les impôts, taxes et cotisations sociales. Notion économique, les prélèvements obligatoires, notion plus large que celle d'impôts, est désormais consacrée à l'article 50 de la LOLF de 2001 modifiée. Pour intégrer cette évolution, le Conseil des impôts a été remplacé en 2005 par le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), organisme d'études des prélèvements obligatoires rattaché à la Cour des comptes. Le taux de prélèvements obligatoires (TPO) qui est le rapport entre le montant des PO et le produit intérieur brut (PIB), devrait s'élever en

Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales s'accroissent en effet avec les besoins de financement de ces dernières ce qui ne va pas sans conséquence sur la situation du déficit et de la dette de l'Etat qui on le sait supporte l'essentiel du déficit et de la dette publique au sens du «SEC 2010»¹⁵. La question des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales devient prégnante avec la part croissante du poids des financements étatiques au sein des budgets locaux¹⁶ : on comprend ainsi le lien indissociable en France entre processus de réforme territoriale de l'Etat (déconcentration) et processus de réforme des collectivités territoriales (décentralisation)¹⁷ en vue d'une rationalisation de l'action locale et partant d'une réduction de la dépense publique¹⁸.

La soutenabilité des finances publiques¹⁹ d'un Etat de la zone euro comme la France appelle une gouvernance financière locale effective. Toute la difficulté est de passer d'une gouvernance sans contrainte à une gouvernance sous contrainte.

I. Une gouvernance financière locale sans contrainte

Le dispositif mis en place part de l'idée que la problématique des finances locales est davantage liée à la dépense locale qu'à celle du déficit et/ou de la dette. Ce dispositif, au contenu normatif somme toute peu contraignant, emprunte la voie de la contractualisation puis celle de la programmation.

a) Une contractualisation de l'évolution de la ressource locale

Le dispositif actuel de gouvernance a pour objet d'agir directement sur les ressources des collectivités territoriales pour produire un effet indirect qui est la réduction de leurs dépenses. C'est donc en agissant sur les ressources des collectivités que l'Etat va les inciter à réduire leurs dépenses. Il consiste en un encadrement des deux principales ressources des collectivités territoriales, à savoir les impôts locaux et les concours financiers et ce dans le respect des principes constitutionnels de libre administration et d'autonomie financière. Cet encadrement est privilégié car l'Etat est à la fois « fermier général » (à travers la DGFIP) et principal « contribuable local » des budgets des collectivités territoriales (à travers la DGCL)²⁰.

France en 2017 à près de 44% du PIB, soit un taux supérieur à la moyenne européenne (40%) mais inférieur à certains Etats (Danemark, Finlande...). Le taux de dépenses publiques s'élève en France à près de 57% du PIB.

15 Au sens de l'Insee c'est-à-dire du déficit et dette des administrations publiques (Etat, collectivités territoriales et sécurité sociale). Règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne, qui définit le nouveau « système européen de comptabilité 2010 », dit « SEC 2010 », ; Eurostat, l'organisme européen de statistiques s'appuie sur cette norme qui est reprise par la comptabilité nationale et qui permet à l'INSEE d'établir le déficit et la dette publics française (« dette notifiée » à la Commission européenne dans le cadre du programme de stabilité notamment celui couvrant l'actuelle période 2014-2017).

16 Il est utile de rappeler que près de 100Md€ sont chaque année consacrés par le budget de l'Etat au financement des budgets locaux, V. annexe au PLF 2017 *Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales*.

17 La loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (loi ATR) insiste sur la liaison étroite entre déconcentration et décentralisation et leur principe de régulation, la subsidiarité ; ce lien demeure permanent depuis « l'Acte III » : loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales précédée par le Décret du 3 décembre 2009 instituant les directions départementales interministérielles (DDI) et le Décret du 16 février 2010 sur les nouvelles compétences des préfets de régions et de départements.

18 Comme le montrent les textes récents : loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « loi Maptam », *JORF*, 28 janvier 2014 page 1562; loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite « loi Notre », *JORF* n°0182 du 8 août 2015 p.13705; décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, *JORF* n°0107 du 8 mai 2015.

19 « Soutenabilité » au sens où les APU et notamment l'Etat doit être dans la capacité financière de faire face à ses engagements présents (rémunérer ses agents, payer ses créanciers) et futurs (verser les pensions civiles et militaires, appel en garanties de l'Etat) mais aussi donner confiance à ses investisseurs institutionnels (maîtrise du déficit et de la dette publics). La « soutenabilité » est au cœur des relations financières Etat- Collectivités territoriales ; en ce sens V. Rapport de P. Richard intitulé *Solidarité et performance- les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, décembre 2006, 172 p.

20 La Direction générale des finances publiques (DGFIP), avec ses trois pôles fiscalité, gestion publique et pilotage du

Malgré une tendance à l'« étatisation de la fiscalité locale »²¹, les collectivités continuent à disposer d'un certain pouvoir fiscal notamment par la fixation de l'assiette et/ou du taux dans les conditions prévues par la loi. La fiscalité locale connaît ainsi un dynamisme certain du fait que le coefficient de revalorisation de la valeur locative cadastrale²², à défaut de sa réactualisation toujours annoncée mais jamais réalisée, correspond au taux d'inflation prévisionnel (coefficient plutôt croissant) et non pas constaté (coefficient plutôt décroissant). Cela conduit mécaniquement à une hausse du produit fiscal quand bien même les taux votés par les assemblées locales demeurent constants notamment les taux des quatre impôts locaux²³. Mais une disposition de la loi de finances initiale pour 2017 (codifiée à l'article 1518 bis du CGI) prévoit une revalorisation automatique à compter de 2018 en retenant le dernier taux d'inflation constaté. Il est précisé toutefois qu'en cas de déflation aucune dévalorisation des bases ne sera effectuée (coefficient maintenu à 1) préservant ainsi la hausse quasi-automatique du produit fiscal local voté. On se limitera par conséquent aux concours financiers car l'Etat en a davantage la maîtrise en particulier depuis la loi de finances pour 2004 qui a opéré une refonte du principal concours financier qu'est la DGF. Cette dernière intègre en effet des dotations venant compenser souvent les mesures législatives et réglementaires d'allègements voire de suppressions d'impôts locaux²⁴. L'Etat dispose au moyen de ses concours financiers du pouvoir d'agir sur au moins un tiers des ressources locales. Dans un rapport, la Cour des comptes recommande une maîtrise renforcée des dépenses locales pour se conformer aux engagements européens de la France²⁵. C'est pourquoi les contributions budgétaires de l'Etat font l'objet d'une forme de « contractualisation ».

On connaît les différentes règles d'évolution des concours financiers de l'Etat depuis l'entrée en vigueur du pacte européen de stabilité et croissance (PSC de 1997)²⁶. Mais les instruments institués entre 1996 et 2010, à savoir le « pacte de stabilité financière », le « contrat de croissance et de solidarité » et enfin le « contrat de stabilité », n'ont pas atteint leur objectif de réduction de la dépense locale. Sera par la suite établie une « enveloppe normée » qui sera mise en œuvre par les lois de finances successives de 2011 à 2013 suite à l'adoption de la seconde LPFP couvrant la période 2011-2014 (Art.7). La contribution au redressement des finances publiques (CRFP) est consacrée le 13 juillet 2014 dans le cadre du « pacte de confiance et de responsabilité » entre l'Etat et les collectivités territoriales. On l'aura compris, on se dirige peu à peu, et ce depuis la première loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2011, vers une programmation d'un objectif de dépense.

réseau et des moyens, est rattachée au ministère du Budget ; la Direction générale des collectivités territoriales (DGCL) est rattachée au ministère de l'Intérieur. Au contraire d'autres Etats, la gestion des concours financiers relève en France du ministère de l'Intérieur (DGCL) et non du ministère des Finances.

21 Le sens de l'évolution actuelle semble, d'une part, de limiter le champ d'application du droit local de vote des taux et/ou de l'assiette (TICPE), et, d'autre part, d'élargir et/ou d'établir ce droit au profit de l'Etat (CVAE, TSCA) ce qu'autorise une interprétation souple de l'art.72-2 C. Cette étatisation de la fiscalité locale se constate au niveau de l'Union européenne et en particulier au sein des États de la zone euro, que ces États aient la forme d'État fédéral ou d'État unitaire.

22 Qui est la valeur théorique du bien immobilier s'il était loué au prix du marché ; la VLC est l'assiette commune des quatre principaux impôts directs locaux. L'Art. 50 *undecies* de la LFI pour 2017 prévoit un coefficient de 1,004 : ainsi à taux d'imposition constant les produits de ces quatre impôts augmenteront de 0,4%.

23 En particulier les quatre impôts qui représente près des ¾ de cette fiscalité : taxes foncières, taxe d'habitation et la CFE, seconde composante de la CET (qui comprend aussi la CVAE, seconde composante mais à taux national).

24 La dotation globale de fonctionnement (DGF) depuis la LFI pour 2004 intègre des compensations dites « invisibles » telles la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et droits d'enregistrements, de la vignette automobile et jusqu'à 2003 la part des salaires dans les bases de la TP...

25 En ce sens, V. Rapport sur la *Situation et les perspectives des finances publiques*, Cour des comptes, juillet 2010.

26 Modifié en 2011, le PSC de 1997 est régi par une résolution et trois règlements : son « volet préventif » est modifié par le règlement 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil adopté le 16 novembre 2011 et son « volet correctif » est modifié par le règlement 1177/2011 du Parlement européen et du Conseil adopté le 8 novembre 2011 ; le *Règlement* 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil adopté le 16 novembre 2011 vient préciser le système de sanction dans ses volets préventif et correctif.

b) Une programmation de l'évolution de la dépense locale

Depuis 2014, la CRFP est répartie par niveau de collectivités et est inscrite dans un cadre triennal (soit 11Md€ sur la période 2015-2017). La DGF, composante majeure de cette CRFP, subit une baisse historique répartie entre chaque catégorie de collectivités en fonction de leurs recettes réelles de fonctionnement²⁷. Cette baisse vise à se conformer aux engagements européens de la France formalisé par le programme de stabilité 2014-2017 adopté le 29 avril 2014 au Parlement et transmis ensuite à la Commission européenne. La LPFP 2014-2019, texte à caractère programmatique, mettra en œuvre cette baisse annoncée au moyen d'un instrument visant à associer les collectivités au redressement des finances publiques, l'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL)²⁸. Bien que respecté depuis sa création, l'ODEDEL connaît des limites au delà du fait qu'il soit porté par un texte, la LPFP, non juridiquement contraignant à l'égard des dispositions de lois de finances ou lois ordinaires encadrant l'évolution des concours financiers de l'Etat. Cet ODEDEL doit chaque année être précisé en loi de finances. C'est ainsi que la loi de finances pour 2015 prévoit pour la première fois qu'un objectif national des dépenses des collectivités territoriales soit inscrit dans la loi de programmation des finances publiques 2015-2017.

On relève par ailleurs que l'ODEDEL, construit à partir des budgets locaux primitifs²⁹, ne peut être établi qu'à partir de données provisoires d'où un ajustement permanent et un écart constaté entre prévision et exécution budgétaire. Par ailleurs, l'ODEDEL doit intégrer la diversité du paysage institutionnel et fiscal local : la situation financière est très contrastée entre les communes et leurs groupements à fiscalité propre (GFP), les départements et les régions, situation plus ou moins dégradée et révélée à travers certains agrégats (taux d'épargne brut, taux d'endettement ...). C'est pourquoi l'ODEDEL prévu en loi de finances initiale pour 2016 a été actualisé pour se conformer au programme européen de stabilité 2015-2018 établi sur la base d'une très faible inflation induisant un ralentissement de la dépense locale³⁰. L'ODEDEL a aussi été décliné par catégories de collectivités pour tenir compte des différences dans leur structure de dépenses (Art. 30 de la LPFP 2014-2019)³¹.

Mais le souci de maintenir un niveau d'investissement local favorable à l'activité économique, a conduit à assouplir quelque peu la CRFP des collectivités territoriales notamment à partir du 2 juin 2016 suite au discours du Président de la République devant le congrès de l'association des maires de France (AMF). Cet assouplissement s'est traduit par « une baisse de la baisse » de la DGF des communes et leurs GFP, principaux investisseurs publics locaux. On observe les limites dans le temps de cette baisse continue de la DGF car ses effets sont jugés négatifs à l'égard de l'investissement local. C'est pourquoi, des mesures de soutien à l'investissement sont prises depuis 2015 qui a abouti à la création en 2016 d'un fonds exceptionnel pour l'investissement. Le paradoxe est de voir l'Etat affirmer une volonté de réduire la dépense locale en fixant un ODEDEL tout en prenant des mesures de soutien à l'investissement local sachant que toute dépense d'investissement induit à terme une dépense de fonctionnement. On relève ainsi depuis

27 Ainsi le bloc communal voit sa DGF baisser de 2,071Md€ en 2015, à 2,071Md€ en 2016 à 1,035Md€ en 2017 (mais départements et régions connaissant une baisse constante, respectivement 1,148Md€ et 0,451Md€ de 2015 à 2017).

28 L'ODEDEL, qui exclut les organismes divers d'administration locale (ODAL), correspond à « un pourcentage d'évolution annuelle (...) à périmètre constant » de la dépense locale exprimée en comptabilité générale. Les chiffres de l'ODEDEL tiennent compte des transferts financiers entre les collectivités territoriales donnant ainsi une image fidèle de cet objectif (données consolidées). Sur cet objectif, V. M. Saoudi, « L'objectif national d'évolution de la dépense locale-Vers une loi de financement des collectivités territoriales ? », *Gestion et Finances publiques-La revue*, n°1-2, janvier-février 2015, pp 97-101.

29 Les budgets annexes étant en effet exclus.

30 Ainsi, l'ODEDEL en 2016 a été ramené de +1,9% à +1,2% sur le total des dépenses des collectivités et de leur GFP et de +2,2% à 1,6% sur le total de leurs dépenses de fonctionnement.

31 Ainsi, l'ODEDEL pour 2017 est fixé, pour l'ensemble des collectivités territoriales et leurs GFP, à 2% pour les dépenses totales hors remboursement de dette et à 1,7% pour les dépenses de fonctionnement décliné ainsi : les communes (respectivement à 2,1% et à 1,3%), les EPCI à fiscalité propre (respectivement à 2,1% et à 1,3%) ; les départements (respectivement à 2,2% et à 2,6%) et enfin les régions (respectivement à 0,8% et à 1,1%).

2015 les mesures suivantes qui toutes visent à soutenir l'investissement local notamment du bloc communal : augmentation continue de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)³², « aide aux maires bâtisseurs »³³, hausse du taux de remboursement du FCTVA³⁴, soutien à la trésorerie en lien avec la Caisse des dépôts et consignation qui peut préfinancer le FCTVA, part financière croissante des contrats de projet Etat-régions (CPER) consacrée aux projets d'investissement³⁵ sur la période 2014-2020, reconduction en 2017 du fonds de soutien à l'investissement local³⁶ créée en 2016. L'ODEDEL se limite ainsi aux dépenses totales hors amortissement d'emprunt ; il comprend notamment les dépenses de fonctionnement qu'il s'agit de maîtriser davantage. Quant aux dépenses d'investissement par nature assez volatiles et liées au cycle politique électoral, elles semblent connaître un traitement de faveur.

Cette contradiction entre une volonté affichée de l'Etat de se conformer à ses engagements européens (programme de stabilité, décliné en CRDF et en ODEDEL inscrit dans les LPFP) et le soutien financier accru à l'investissement local (fonds exceptionnels) peuvent ils être dépassés en instituant une loi de financement des collectivités territoriales ? La volonté paraît être en tout cas celle d'instituer une gouvernance sous contrainte.

II. Une gouvernance financière locale sous contrainte

Sur la base des dispositions contenues dans la Constitution de 1958 et de lois organiques qui la complètent (LOLF de 2001 et LOPGFP de 2012), il s'agit de parachever le dispositif de gouvernance financière locale par l'adoption d'une loi de financement des collectivités territoriales (LFCT). L'utilité de ce nouvel instrument ainsi que les modalités pratiques de sa mise en œuvre soulèvent toutefois certains interrogations.

a) L'utilité d'une loi de financement des collectivités territoriales

Devant les limites normatives et institutionnelles³⁷ constatées, il s'agit de soumettre les finances locales à un encadrement plus sévère. L'utilité d'une LFCT suppose au préalable de disposer de données fiables et partagées entre l'Etat et les collectivités pour un pilotage des finances locales en vue d'un objectif européen d'équilibre structurel. L'institution le 18 octobre 2016 de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, prévu par la « loi Notre » du 7 août 2015, semble y contribuer. L'élaboration d'une LFCT exige en effet une certaine autonomie dans la collecte et le traitement des données pour développer un outil d'analyse financière et statistique adapté à la fois, à chaque catégorie de collectivités et, au sein même de chaque catégorie, à la taille démographique et/ou poids économique et financier de chaque collectivité.

Des dispositions de la LOPGFP de 2012 rendent par ailleurs possibles et ne s'opposent pas expressément à l'introduction en droit public financier interne français d'un texte de cette nature et couvrant par sa portée la prévision des ressources et les objectifs des dépenses des collectivités territoriales³⁸. De plus, aux termes de l'article 13 de la Directive européenne du 8 novembre 2011

32 Hausse d'un tiers de la DETR (soit une majoration de 200M€ en 2015 reconduite en 2016).

33 Aide aux communes participant à l'effort de construction de logements dans les zones tendues.

34 Fonds de compensation de la TVA dont le taux est porté à 16,404% à partir de 2015 et élargissement de l'assiette des dépenses éligibles à partir de 2016 (en particulier les dépenses d'entretien des bâtiments et de la voirie publics).

35 28Md€ sont mobilisés au total sur cette période dont 12,7 Md€ de crédits budgétaires de l'Etat.

36 Dont le montant est porté à 1,2 Md€ en 2017 dont la moitié consacrée aux projets d'investissement jugés prioritaires par l'Etat, l'autre moitié pour cofinancer les contrats ruraux.

37 Les multiples organes et lieux de dialogue entre l'Etat et les collectivités créés à cet effet n'ont pas connus semble-t-il un franc succès, au vu de leur fonctionnement irrégulier et souvent une prise de décision en l'absence de représentants des autorités locales (Conférence nationale des finances publiques en 2006, Conférence des finances publiques locales en 2013, conférence des finances publiques en 2014, Conseil stratégique de la dépense publique en 2014, Dialogue national des territoires en 2015...).

38 Art.2 avant dernier alinéa de la LOPGFP qui dispose « la loi de programmation des finances publiques peut comporter des orientations pluriannuelles relatives à l'encadrement des dépenses, des recettes et du solde ou au

sur les exigences applicables au cadre budgétaire des Etats membres, « les Etats membres mettent en place des mécanismes appropriés de coordination entre les sous-secteurs des administrations publiques ». Ainsi existent le « pacte de stabilité interne » en Italie, « loi sur la soutenabilité des finances publiques » aux Pays-Bas, « pacte de stabilité domestique » en Autriche³⁹. Il semble manquer en France la volonté de clarifier le rôle de chaque sous-secteur afin d'identifier la responsabilité financière de chacun. C'est l'objet d'un texte intéressant les finances des collectivités territoriales avec un contenu qui se veut, dans un premier temps, non prescriptif afin de satisfaire aux articles 34, 72 et 72-2 de la Constitution de 1958.

Ce texte qui vise à instituer une nouvelle gouvernance financière locale doit satisfaire au principe énoncé à l'art. 72 C. selon lequel les collectivités s'administrent librement « dans les conditions prévues par la loi » et tel qu'interprété par une abondante jurisprudence du Conseil constitutionnel. L'approche comparée montre que ce principe qui a son équivalent dans d'autres Etats européens notamment ceux à forte décentralisation administrative et/ou politique (Espagne, Pays-bas, Allemagne et Autriche) ne fait pas obstacle à l'instauration d'une telle loi adaptée aux collectivités infra-étatiques et visant à encadrer davantage leurs dépenses afin de satisfaire à la règle européenne d'équilibre structurel. Le texte de loi souhaité se limiterait à clarifier les rôles et à identifier les responsabilités dans cet effort collectif de redressement des finances publiques nationales sous contrainte européenne.

L'étape suivante qui marquerait alors un saut qualitatif serait de consacrer un texte à caractère prescriptif selon la taille des collectivités et dénommée loi de financement des collectivités territoriales ou LFCT sur le modèle de la loi de financement de la sécurité sociale, ce qui suppose une révision préalable de la Constitution pour introduire cette nouvelle catégorie de loi. Une LFCT constituerait alors une base juridique pour la conclusion de contrat triennal entre l'Etat et les grandes collectivités (régions, département et communes et EPCI de taille critique)⁴⁰. La difficulté majeure est qu'au contraire de la Sécurité sociale qui est une, les collectivités sont multiples ; la loi en question doit prévoir un traitement différencié sur le fondement, au delà du critère classique de la taille démographique, de critères financiers et fiscaux objectifs afin de s'assurer du respect d'un autre principe constitutionnel tout aussi fondamental pour la survie du système public financier, le principe de péréquation (Art.72 -2 al. 5 C.). Par ailleurs, l'Etat a compétence pour déterminer certains éléments déterminants de l'Ondam : prix des médicaments, taux de remboursement, contrat d'objectif assez contraignant entre l'Etat et les caisses nationales, convention de gestion entre ces dernières et les caisses locales et régionales, limitation des dépenses de soins en ville et à l'hôpital notamment, compétence dont l'Etat ne dispose pas pour limiter certaines dépenses locales notamment celles de personnel. L'obstacle rédhibitoire semble le principe de libre administration tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel. On relève aussi que l'Ondam, limité aux régimes obligatoires de base, n'a pas toujours été respecté outre le fait qu'il n'a pas conduit à limiter le déficit et donc la dette de la sécurité sociale. Ainsi, on peut légitimement s'interroger sur l'utilité d'une LFCT. Cette dernière se justifierait si son contenu normatif a valeur contraignante. Ce qui soulève la question des modalités pratiques d'une LFCT qui à l'analyse paraissent délicates.

b) Des modalités d'application délicates

Délicates d'abord du fait du caractère multiple et parfois redondant des dispositions des lois financières existantes : ainsi les lois de finances annuelles contiennent déjà des dispositions relatives au financement des budgets locaux (concours financiers, recettes affectées aux collectivités territoriales, mesures fiscales locales, coefficient d'évolution de la valeur locative cadastrale,...). On sait par ailleurs que la « session budgétaire ordinaire », assez courte (octobre à décembre), est

recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques » ; Art.4 qui dispose qu'une loi de programmation des finances publiques peut contenir des règles ayant « pour objet d'encadrer les dépenses, les recettes et le solde ou le recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques ». Souligné par nous.

39 En ce sens V. Rapport Malvy-Lambert, p.48.

40 On estime en effet que 3 % de collectivités représentent à elles seules près de 80% des dépenses locales !

chargée de nombreux et importants textes financiers dont certains contiennent déjà des dispositions intéressant les collectivités territoriales: chaque année sont ainsi déposés des PLF, PLFR, PLR, PLFSS, et éventuellement, durant les années budgétaires paires, les PLPFP⁴¹. Le Parlement pourra-t-il sérieusement étudiés sereinement et sans précipitation tous ces textes financiers ? Faudrait-il extraire les dispositions des lois de finances intéressant les collectivités et les inclure dans la future LFCT ? A défaut, cette dernière viendrait non pas simplifier mais complexifier la procédure parlementaire financière. La solution ne serait-elle pas de prévoir plutôt une loi financière unique contenant les trois volets, finances étatiques, finances sociales et finances locales ?⁴².

On relève que l'approche européenne de gestion des finances publiques privilégie, à travers la règle d'équilibre structurel, une consolidation des comptes publics et par conséquent un texte financier unique comprenant et encadrant l'évolution de l'ensemble constitué des finances étatiques, sociales et locales. Les LPFP tentent une telle consolidation mais maintiennent un régime particulier aux finances locales fondé sur le principe constitutionnel de libre administration (Art. 72 C.) et sa composante financière (Art. 72-2 C.). On peut envisager de reprendre le projet constitutionnel de loi cadre des finances publiques de 2011, texte contraignant et s'imposant aux lois financières annuelles notamment à la future LFCT : la pluriannualité budgétaire serait ainsi privilégiée par rapport à l'annualité budgétaire comme le « budget pluriannuel européen » (cadre financier pluriannuel ou CFP) s'impose au budget annuel. Le Conseil constitutionnel pourrait examiner la conformité des lois financières annuelles (LFI, LFSS et LFCT) à la loi cadre des finances publiques (LCFP). La logique de performance dans la gestion des finances publiques, qui ne peut se réaliser que dans un cadre pluriannuel, incite en tout cas à une telle évolution normative et constitutionnelle.

Toujours est il qu'une révision de la Constitution paraît nécessaire si l'objectif est de renforcer la valeur contraignante de la LFCT en agissant directement soit sur la dépense soit sur la recette locales.

On peut à cet égard proposer d'agir directement sur la dépense locale en détaillant dans une loi organique, par catégories de collectivités et selon des critères financiers et fiscaux objectifs, un objectif de dépenses ; si cet objectif est dépassé, il induit alors une baisse des dotations de péréquation de l'Etat par catégories (communes et GFP, départements et régions) prévue et fixée en lois de finances. Pour satisfaire à un tel objectif, on peut souhaiter une disposition ajoutée par une loi constitutionnelle à l'Art. 34 C. ainsi rédigée en reprenant les termes définissant les LFSS⁴³: « les lois de financement des collectivités territoriales déterminent les conditions de leur équilibre financier, et compte tenu de leurs prévisions de recettes fixent leur objectif de dépenses dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ». La prise en compte de cet objectif par catégories a ses limites : la structure des dépenses et la situation financière sont très disparates d'une collectivité à une autre prise individuellement ; cette approche a en tout cas le mérite d'inciter les collectivités territoriales à accroître la part de la péréquation horizontale et pour l'Etat à limiter sa part de péréquation verticale qui demeure encore prépondérante. Une telle évolution ne peut que renforcer l'autonomie financière locale et réduire la dépendance financière à l'égard de l'Etat. On peut ajouter qu'une LFCT et surtout sa loi organique prise pour son application (LOLFCT) pourrait contenir une démarche de performance sur le modèle de la LOLF de 2001, ce qui conduit à privilégier une présentation pluriannuelle des budgets locaux (à travers l'actuelle LPFP ou mieux la future LCFP) et ce par finalité de dépenses. De tels instruments d'encadrement plus sévère de la dépense locale portent atteinte à l'actuel principe de libre administration, cette voie de réforme appelle par conséquent une révision de la Constitution de 1958.

L'action sur la ressource locale existe déjà (baisse depuis 2015 des dotations de l'Etat et notamment de la DGF), elle a eu un certains succès mais rencontre des limites avec son impact négatif sur l'investissement local. Par ailleurs, l'Etat a seul compétence pour déterminer le régime de

41 Respectivement, projet de loi de finances, projet de loi de finances rectificatives, projet de loi de règlement, projet de loi de financement de la sécurité sociale et projet de loi de programmation des finances publiques.

42 En ces sens, V. Moreau, « Une loi de financement des collectivités territoriales est-elle vraiment utile ? », *RFFP*, n°134, mai 2016, pp 151-157.

43 C'est que les les collectivités territoriales partagent avec la sécurité sociale la règle d'équilibre financier, règle garantie par l'existence de recettes affectées aux budgets locaux et au « budget de la sécurité sociale ».

la fiscalité locale : la rédaction subtile de l'Art. 72-2 C. permet à l'Etat d'inclure dans la notion de « ressources propres » la fiscalité transférée dont il maîtrise l'évolution (TICPE, DMTO...) et aussi celle dont il fixe seul le taux (CVAE, TSCA, TASCOT) tout en préservant l'autonomie financière locale à travers le ratio d'autonomie définie par la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales⁴⁴. A l'analyse de cette disposition et de la jurisprudence constitutionnelle, cette autonomie financière paraît davantage virtuelle que réelle. La reprise en main par l'Etat de la fiscalité locale à travers « l'effet taux » et « l'effet assiette » peut continuer à s'opérer sans nécessiter une révision de la Constitution d'autant que le Conseil n'a jamais consacré une quelconque autonomie fiscale locale⁴⁵.

Aller plus loin, nécessite un partage du pouvoir fiscal entre l'Etat et les collectivités territoriales⁴⁶. Une compétence fiscale partagée appelle une révision de la Constitution. Cela ne va pas sans soulever une question redoutable celle d'un changement éventuel de la forme de l'Etat français qui, tout en demeurant un Etat unitaire, emprunterait le modèle de l'Etat autonome espagnol ou régional italien. On sait que le pouvoir fiscal est le symbole et l'essence même du pouvoir politique. L'autonomie fiscale est certes reconnue à certaines collectivités françaises d'outre mer, il s'agirait d'étendre cette autonomie aux collectivités de métropole et notamment, et ce afin d'éviter une dispersion du « pouvoir fiscal local », aux régions nouvelles issues de la loi de 24 janvier 2015 sur la délimitations des régions⁴⁷. Ces dernières, désormais au nombre de treize en métropole, ont en effet vu, dans un premier temps, leur capacité fiscale se réduire puis dans un second temps plutôt renforcer avec les lois récentes qui ont accru leurs compétence et donc leur capacité de financement⁴⁸. Le temps semble venu de dépasser le cadre de l'actuelle « étatisation » de la fiscalité locale en consacrant dans la Constitution un pouvoir fiscal local. La consécration constitutionnelle d'un tel pouvoir, outre qu'il exige le respect du principe de péréquation du fait des inégalités des ressources fiscales entre collectivités, aurait le mérite de rendre effectif la responsabilité politique et financières des autorités locales élues qui ont tendance à renvoyer à l'Etat toute hausse de la fiscalité et/ou dépense locales. Elle s'inscrirait dans ce mouvement européen de transparence et de responsabilité de la gestion des finances publiques (*accountability*). Outre la maturité et la compétence acquise par les autorités locales dans la gestion de leurs finances, les textes français récents invitent à davantage de responsabilité et de transparence de la vie publique⁴⁹. Ce nouvel environnement juridique rend possible une transformation de la gouvernance financière locale sous surveillance à la fois nationale et européenne qui articule interdépendance et autonomie des acteurs financiers étatiques, sociaux et locaux. On l'observe à travers la volonté de renforcer l'information financière du citoyen (données publiques ouvertes ou *open data*)⁵⁰ et la responsabilité des gestionnaires publics au sens de l'Art.15 de la Déclaration de 1789.

Parmi les éléments favorables à une réelle responsabilité financière et donc politique, on peut citer la loi organique de 2014 qui met fin au cumul d'un mandat parlementaire et d'un mandat

44 Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, *JORF* n°175 du 30 juillet 2004 page 13561.

45 Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010.

46 En ce sens, G. Drago, « La nécessaire consécration constitutionnelle d'un pouvoir fiscal des collectivités territoriales », *Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau- Les collectivités locales*, Economica, Paris, 2003, pp 125-137.

47 Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, *JORF* n°0014 du 17 janvier 2015 page 777.

48 La loi de finances pour 2016 prévoit de porter la part régionale de la CVAE à 50% à compter de l'année 2017 pour financer notamment les transports scolaires et interurbains.. Il est par ailleurs prévu de substituer la DGF régionale, par une fraction équivalente de TVA, mesure inscrite dans la loi de finances pour 2017 pour une entrée en vigueur en janvier 2018. Les régions ne peuvent certes agir sur le taux de TVA mais bénéficieraient de son dynamisme avec un montant de recettes en progression annuelle (+2,5 % en 2015).

49 Notamment le titre IV (Transparence et responsabilité financière des collectivités territoriales) de la « loi Notre » du 7 août 2015 précitée.

50 Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, *JORF*, 8 octobre 2016. V. Rapport Inspection générale des finances et Inspection générale de l'administration, *La transparence financière des collectivités territoriales*, décembre 2012, pp 12-27.

d'exécutif local⁵¹ ; on peut aussi évoquer l'annonce par le Président de la République élu le 7 mai 2017 d'un projet de loi de moralisation de la vie publique qui envisage de rendre effective la responsabilité financière des ordonnateurs politiques (ministres et élus locaux). Ces derniers devenus justiciables comme les autres, seront incités à une gestion des deniers publics plus efficaces et responsables. Ce qui serait une avancée indéniable pour enfin établir le lien entre autorité et responsabilité financières, lien qui se trouve au fondement même de toute démocratie politique tant au niveau national que local.

51 Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, *JORF* n°0040 du 16 février 2014 page 2703, entrée en vigueur en juin 2017; Art. LO 141-1 et Art. LO 297 du Code électoral respectivement pour les députés et pour les sénateurs.