



Matthieu HOUSER
Maître de Conférences en droit public (HDR)
Université de Bourgogne-Franche-Comté
Membre du CRJFC

Existe-t-il réellement une dégradation de la situation financière locale française ?

Mots-clés : finances locales

Les enjeux financiers locaux seront un des leviers importants de la réussite ou non des objectifs affichés par le nouveau Président de la République. De la suppression partielle de la taxe d'habitation à la question de la relation État/Collectivités, notamment par le prisme des dotations, les débats ne manquent pas. Aussi, une mise en perspective semble intéressante à l'heure où les réformes fourmillent dans les cartons...

Fin 2015, un certain nombre d'indicateurs laissaient entrevoir une situation financière locale de plus en plus dégradée expliquant les qualificatifs assez alarmistes souvent employés par certains élus locaux ou financiers locaux.

De la baisse des dotations, à la réduction des investissements locaux, il n'y avait qu'un pas, pour certains, avant l'apparition de « situations austéritaires » ci-ou-là. Preuve en est du climat ambiant, l'Assemblée Nationale avait décidé en 2015 de créer une Commission d'enquête *visant à évaluer les conséquences sur l'investissement public et les services publics de proximité de la baisse des dotations de l'État aux communes et aux EPCI.*

Bien évidemment, compte tenu du caractère profondément politique, le rapport de ladite Commission a été rejeté, chose rarissime sous la V^e République.

Le colloque, qui s'est tenu à Besançon les 3 et 4 mars 2016 a souhaité s'interroger plus précisément sur cette thématique en croisant les regards de juristes et de politistes, tout en accompagnant cette démarche d'une forte emprunte de droit comparé. Cette manifestation a donné lieu à la publication d'un ouvrage chez L'Harmattan dans la collection GRALE intitulé *Austérité et rigueur dans les finances locales* (voir chronique bibliographique).

La présente contribution issue de l'introduction de l'ouvrage pose un certain nombre de jalons afin d'appréhender cette thématique.

Le point de départ d'une interrogation sur une hypothétique dégradation des finances publiques locales résiderait dans l'effet cumulé de plusieurs mécanismes en termes de ressources, même si, comme le rappelle la Cour des comptes dans ses

rapports de 2016¹ et de 2017 cette diminution a été partiellement compensée par un certain dynamisme de la fiscalité locale².

Cependant, afin d'éviter un examen tronqué, il convient de s'interroger sur les causes d'une éventuelle détérioration financière (1), ce qui facilite l'analyse de la situation financière locale (2).

1 Les causes d'une hypothétique dégradation financière

Le débat sur l'austérité en finances locales française se cristallise en premier lieu sur une baisse des ressources, qui serait l'origine de beaucoup de maux. Dans ce débat, les dotations ont toujours représenté une part importante des ressources des collectivités³, expliquant pendant de nombreuses années l'existence d'un contrat de stabilité prévoyant l'évolution des ressources de l'État d'une année sur l'autre. Progressivement, cette logique de « dynamisme » a été remise en cause avec la stabilité, puis la baisse des dotations d'État aux collectivités territoriales amorcée en 2014, qui s'amplifie en 2015 et se poursuit jusqu'en 2017 pour l'instant. Malgré l'absence de précision après cette date dans un scénario optimal, les dotations seraient gelées. A titre de rappel, dès 2014, les dotations baissent de 1,5 milliard d'euros (Md€), puis de 3,67 milliards en 2015 et 2016. Pour 2017⁴, la diminution devrait être de l'ordre de 2,071 Md€, avec une réduction de la baisse pour les communes de 1,035 Md€ au lieu de 2,071 Md€; pour les départements et les régions, la baisse serait identique à celle de 2016, à savoir respectivement de 1,148 Md€ et 451 millions d'euros⁵.

Toutefois, la dégradation de la situation financière des collectivités s'explique par d'autres éléments que la seule baisse des dotations : l'effet cumulé de plusieurs mécanismes, avec notamment la

De cette analyse qui démontre la particularité de la France par rapport à d'autres pays (Allemagne, USA, Royaume-Uni), trois axes d'études apparaissent pertinents : l'évolution des modes de financement des collectivités territoriales (3), le contrôle des finances locales par l'État (4) et, l'essor des inégalités (5).

baisse des variables d'ajustement et la montée en puissance du fonds de péréquation des ressources intercommunale et communale (FPIC) participent également à ce mouvement de réduction des marges de manœuvre. Dans ce cadre, le tableau 1 ci-dessous décrit la baisse des variables d'ajustement impactant les collectivités territoriales.

Tableau 1. Évolution des variables d'ajustement, à périmètre courant (en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016
Montant des variables d'ajustement	1 237,1	1 037,1	837,7	554,4	455,0
Évolution par rapport à l'année précédente	-	- 200,0	- 199,4	- 283,4	- 99,3

Concernant toutes ces baisses de ressources, le Conseil constitutionnel s'est prononcé concernant la loi de finances pour 2016⁶ en estimant que la baisse de DGF ne représentait que 1,6% des recettes des collectivités territoriales : il n'y a pas d'atteinte à la libre administration; quant au second argument invoqué par les requérants concernant l'effet cumulé de plusieurs mécanismes, le Conseil a préféré ne pas répondre à ce point. D'autres effets se manifestent pourtant sur le plan local avec la particularité liée aux conseils départementaux touchés par une forte hausse des dépenses sociales⁷.

2 Analyse de la situation financière locale

Les thèses « déclinistes » sont légions en finances locales, défendant l'opinion selon laquelle, les collectivités territoriales ne peuvent plus dispenser l'intégralité des missions d'intérêt général dont elles ont la charge. Pour autant, une telle déclaration ne peut être suffisante, par elle-même, pour qualifier la situation existante de dégradée. Il

convient en effet de s'interroger sur un certain nombre de points avec en premier lieu l'étude de la situation locale au regard de l'austérité, compte tenu de la place des finances locales au sein des finances publiques (2.2.1). Puis, une fois cette étape accomplie, il convient d'examiner l'évolution des dépenses publiques locales (2.2.2). Si cet examen

¹ Cour des comptes, Les finances publiques locales, 2016 et 2017.

² *Ibid.*, p.105.

³ Voir supra.

⁴ Loi n°2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, JORF du 30 décembre 2016.

⁵ Voir projet de loi de finances pour 2017.

⁶ Loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, JORF du 30 décembre 2015 p. 24614; décision n°2015-725 DC du 29 décembre 2015, Loi de finances pour 2016.

⁷ Voir supra.

⁸ Dans ce cadre, l'OCDE a adopté un texte de référence intitulé *Restoring public finances*, OECD, *Working Party of Senior Budget Officials Public Governance and Territorial Development Directorate*, 2011.

ne révèle pas une situation austéritaire telle qu'elle a pu être définie précédemment (voir supra), en revanche, le taux d'endettement des collectivités territoriales et l'épargne brute révèlent une situation qui se fragilise rapidement (2.2.3).

2.1. La place des finances locales françaises au sein des finances publiques

La plupart des pays ont réagi de la même façon à la période économique couvrant les années 2008-2010 avec une hausse importante des dépenses publiques pour éviter un effondrement global de nos modes de fonctionnement. Toutefois, depuis 2010, une tendance générale se manifeste avec la baisse des dépenses publiques (figure 1)⁸ et la mise en place de nouveaux outils pour contraindre les États et les niveaux infranationaux à réduire leurs dépenses.

Ainsi, l'Union européenne a renforcé son cadre budgétaire en adoptant le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans la zone euro TSCG et plusieurs directives et règlements (*six-pack*; *two-pack*) pour contraindre les États membres à revoir leurs pratiques financières. C'est dans ce contexte que certains niveaux infranationaux connaissent des évolutions affectant leur niveau de dépenses (figure 2). L'ampleur des mécanismes dépend de la place des finances locales au sein des finances publiques globales de l'État.

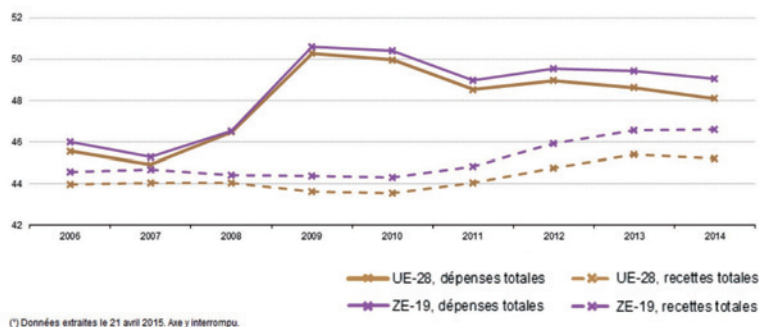
Si la part des dépenses publiques locales françaises au sein des finances publiques démontre effectivement que la France n'est pas le pays avec des dépenses locales les plus élevées qui soient, cette analyse doit être nuancée lorsqu'on étudie la part des dépenses d'investissement public local au sein des dépenses publiques d'investissement tous secteurs confondus. On constate alors (figure 3) que les finances locales se révèlent extrêmement importantes.

Tableau 2. Évolution des dépenses d'investissement au regard de l'objectif d'évolution de la dépense publique locale (OEDL) (en milliards d'euros)

	2015	2016	2017
Dépenses d'investissement	48,6	47,7	46,9
Evolution	-7,61 %	-1,89 %	-1,58 %

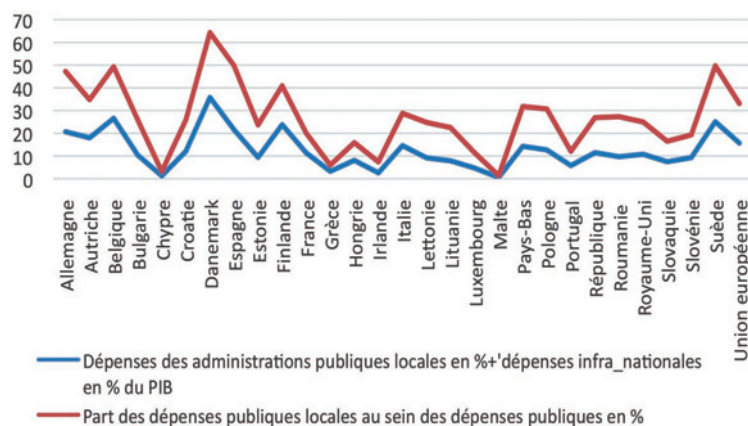
Dans ce cadre, a été voté en France un objectif chiffré d'évolution de la dépense publique (ODE-DEL) par la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 définissant le rythme d'évolution des dépenses locales, qui d'ailleurs envisageait une baisse de l'investissement public local. Aussi, la réduction des dépenses publiques locales (tableau 2) correspond avant tout à une volonté des États centraux de réduire les dépenses publiques. C'est dans ce cadre qu'il convient d'analyser plus spécifiquement l'évolution des dépenses publiques locales.

Figure 1. Évolution des dépenses totales et des recettes totales, 2005-2015



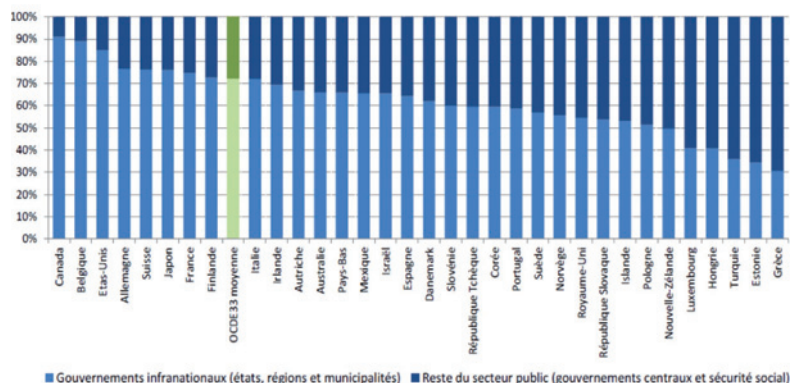
Source : Eurostat (code des données en ligne : gov_10a_main).

Figure 2. Dépenses des administrations publiques locales



Source : document réalisé par l'auteur à partir des données du rapport de l'Observatoire des finances locales, 2016.

Figure 3. Part des gouvernements infranationaux dans l'investissement public direct (2012)



Source : OCDE, Principes de l'OCDE pour un investissement public efficace entre niveaux de gouvernement, 2012.

2.2. L'évolution des dépenses publiques locales

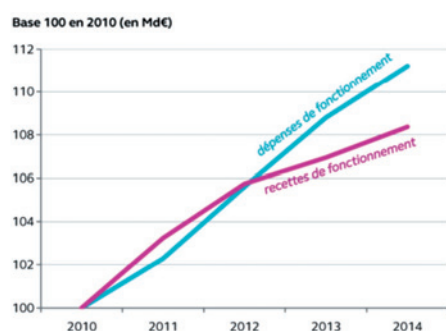
Concernant le volume des dépenses publiques locales, la qualification d'une situation financière locale en termes d'austérité doit être écartée pour une raison simple : les dépenses des collectivités ne cessent de s'accroître ainsi que le démontre le tableau 3.

Cependant, un ralentissement de cette évolution peut être constatée, avec en arrière-plan une interrogation persistante : s'agit-il d'un effort de gestion nécessaire, compte tenu de la hausse régulière depuis plusieurs années ou s'il s'agit d'une conséquence liée à la baisse des dotations ? Plus précisément, si l'on doit s'interroger sur l'évolution des dépenses de fonctionnement (figure 4), il convient d'avoir à l'esprit que le mode de fonctionnement des finances locales avec un certain dynamisme de la fiscalité, des dotations jusqu'à ces dernières années et les politiques généreuses mises en place par l'État, et notamment avec l'intercommunalité ont contribué à créer un système constamment haussier. Bien évidemment, la réponse à ces questions implique de s'interroger sur plusieurs points, à savoir l'impact sur les dépenses d'investissement et la dégradation de la capacité à investir.

2.3. La dégradation de l'épargne brute et de la capacité de désendettement

L'effet le plus marquant du ralentissement du secteur local se concrétise au sein des dépenses

Figure 4. Comparaison de l'évolution comparée des dépenses et des recettes de fonctionnement



Source : Cour des comptes - données INSEE

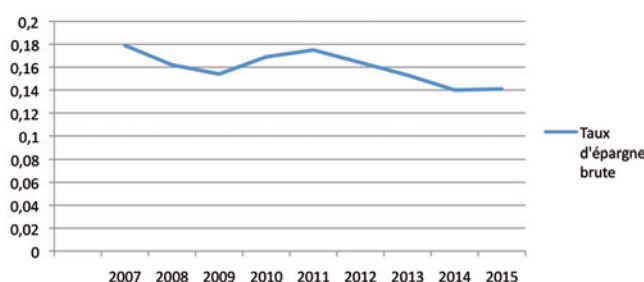
Tableau 3. Évolution des dépenses de fonctionnement

Année	2011	2012	Taux d'évolution 2012/2011	2013	Taux d'évolution 2013/2012	2014	Taux d'évolution 2014/2013	2015	Taux 2015/2014
Dépenses de fonctionnement	153	158	3,27 %	162,8	3,04 %	166,9	2,52 %	169,7	1,68 %

d'investissement. En effet, celles-ci ont diminué de 6,5% en 2014 et de 6,6% en 2015. Pour 2016, d'après les premières tendances notamment produites par la Banque Postale, celles-ci devraient augmenter de 1,3 %⁹. Toutefois, les analyses de cette baisse divergent. En effet, pour certains il s'agirait des conséquences conjoncturelle du cycle électoral – il est courant en début de mandat d'observer une baisse des dépenses d'investissement – alors que pour d'autres courants, on serait en présence d'une tendance plus structurelle liée à la dégradation financière. Derrière cette querelle d'interprétations, deux données financières illustrent la dégradation financière des collectivités (figures 5 et 6) : la diminution de leur capacité à investir et surtout l'accroissement de leur stock de dette. D'autres tendances démontrent l'entrée des collectivités territoriales dans une nouvelle ère, qui se dessine, avec dans le même temps, l'évolution de leur mode de financement.

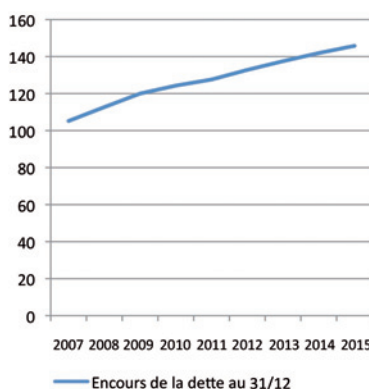
⁹ Note de conjoncture 2016 sur les finances locales. « Entre mutations institutionnelles et contraintes financières, des collectivités locales résilientes ». C'est la banque postale ???

Figure 5. Taux d'épargne brute de l'ensemble des collectivités et de leurs groupements



Source : graphique de l'auteur à partir des données des rapports de l'observatoire des finances locales publié tous les ans (données CA).

Figure 6. Encours de la dette au 31/12/15 des collectivités territoriales

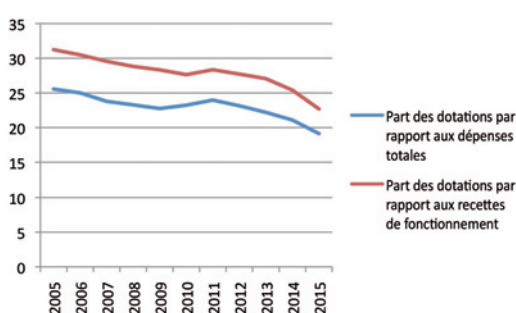


Source : graphique de l'auteur à partir des données des rapports de l'observatoire des finances locales publié tous les ans (données CA).

3 L'évolution du mode de financement des collectivités territoriales

Même si la situation financière des collectivités françaises semble loin de celle de ses homologues étrangers, des évolutions structurelles sont cependant à l'œuvre. Si le recours accru à l'emprunt constitue une de ces manifestations, une autre irrigue l'ensemble des collectivités : il s'agit de la modification lente et progressive de la nature de leurs ressources (figure 7). Ainsi, la baisse des dotations au sein des recettes de fonctionnement constitue un mouvement de longue haleine

Figure 7. Baisse des dotations au sein des finances locales 2005-2015



Source : graphique de l'auteur.

engagé depuis plusieurs années. Ce faisant, le contribuable national disparaît progressivement au profit du recours croissant à la fiscalité locale (contribuable local) mais également au profit de la tarification (usager).

Les collectivités disposent désormais de nombreux outils pour augmenter les ressources – citons notamment les redevances pour service rendu, les redevances pour occupation du domaine public ou encore l'instauration de – qu'elles utilisent clairement désormais. À titre d'exemple, certaines tarifications ont fortement augmenté (Tableau 4).

L'imagination développée par les collectivités pour créer de nouvelles redevances commencent même à irriguer le prétoire du juge avec quelques exemples récents : affaires de la « taxe trottoir »¹⁰ ou encore volonté d'imposer les plaques des professions libérales¹¹. Cette évolution de la situation financière des collectivités locales qui dessine de nouveaux modes de financement, modifie la nature de l'État. Celui-ci, à rebours de la logique décentralisatrice, forge de nouveaux modes d'intervention au sein de la sphère locale.

Tableau 4. Comparaison de l'évolution de certaines redevances

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution 2014/2010 et 2015/2011 pour la TEOM et REOM
Redevances et droit des services périscolaires et d'enseignement (communes)	1 253	1 327	1 408	1 457	1 507		20,27%
Redevances à caractère sportif et de loisirs (EPCI)	188	209	226	237	245		30,32%
TEOM + REOM		6 497				7 274	11,96%

Source : document réalisé par l'auteur.

¹⁰ CE, 31 mars 2014, « La confirmation attendue de l'illégalité de la « taxe trottoir » par le Conseil d'État », AJCT, 2014. 388 — 23 juillet 2014.

¹¹ CAA Marseille, 19 mai 2016, M. de B, req. n° 14MA03832, RFDA 2016, p. 1126.

¹² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF du 8 août 2015, p. 13705.

¹³ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF du 28 janvier 2014, p. 1562.

4 Le contrôle des finances locales par l'État

Saisie depuis les finances publiques, la décentralisation subit des évolutions considérables, modifiant le rôle et les missions des collectivités territoriales, aboutissant selon cette interprétation à une remise en cause de leur libre administration. Si les lois portant nouvelle organisation terri-

toriale de la République (NOTRe)¹² et de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)¹³ occupent le devant de la scène, donnant l'impression d'un renforcement illusoire de la décentralisation, la réalité financière invite fortement à nuancer

ce débat et complexifie les relations entre l'État, les collectivités territoriales et les acteurs privés (entreprises, associations, banques...).

Derrière la thématique de l'austérité locale, un autre débat doit être mené, qui concerne cette fois, la nature même de la décentralisation et le retour de l'État. Ce dernier se trouve dans une situation presque schizophrène : la diminution des dotations d'État apparaît nécessaire pour lutter contre l'endettement public, mais l'État a besoin de l'investissement des collectivités pour participer à la croissance nationale. Aussi, pour les forcer à investir, l'État crée régulièrement des nouveaux mécanismes de subventionnement, lui permettant d'intervenir dans l'investissement des collectivités et surtout les choix de celles-ci. La libre administration s'en trouve inévitablement atteinte. Évoquons par exemple le fait que le Parlement ait créé pour 2016 (article 159) une dotation budgétaire de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements à fiscalité propre de métropole et des départements d'outre-mer. Cette dotation est divisée en deux enveloppes à la suite des modifications opérées par l'article 141 de la loi de finances pour 2017.

a. Une première enveloppe est composée de trois parts :

- une première part est destinée aux projets à inscrire dans les contrats conclus entre l'État et les métropoles en vue de favoriser le développement de ces dernières ;
- une deuxième part est répartie en fonction de la population des régions et du Département de Mayotte, appréciée au 1^{er} janvier 2016 et telle que définie à l'article L. 4332-4-1 du code général des collectivités territoriales pour les régions et à l'article L. 3334-2 du même code pour le Département de Mayotte ;
- une troisième part est destinée au soutien des grandes priorités d'aménagement du territoire.

b. Une seconde enveloppe est répartie entre les régions et le Département de Mayotte

en fonction de la population des communes appréciée au 1^{er} janvier 2016 et situées à cette date dans une unité urbaine de moins de 50 000 habitants. La population à prendre en compte est celle définie à l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales et les unités urbaines sont celles qui figurent sur la liste publiée par l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Peuvent bénéficier d'une subvention au titre de cette seconde enveloppe les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux prévus à l'article L. 5741-1 du même code, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les communes. Ces subventions sont attribuées par le représentant de l'État dans la région ou dans le Département de Mayotte en vue de financer la réalisation d'opérations destinées au développement des territoires ruraux inscrites dans un contrat signé par le représentant de l'État, d'une part, et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou le pôle d'équilibre territorial et rural, d'autre part, et prévoyant notamment des actions destinées à favoriser l'accessibilité des services et des soins, à développer l'attractivité, à stimuler l'activité des bourgs-centres, à développer le numérique et la téléphonie mobile et à renforcer la mobilité, la transition écologique et la cohésion sociale.

Les attributions au titre de cette dotation sont inscrites à la section d'investissement du budget des communes et de leurs groupements à fiscalité propre bénéficiaires. Ce retour de l'État, aboutissant à un choix beaucoup plus prononcé de celui-ci dans les investissements des collectivités risque par ailleurs de se prolonger à la faveur de l'essor des inégalités entre collectivités territoriales.

5 L'essor des inégalités financières entre collectivités territoriales

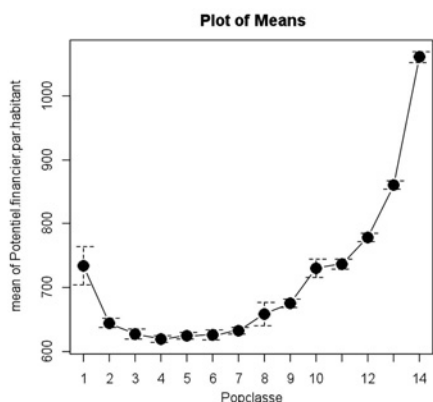
Les inégalités financières trouvent principalement leurs origines dans des écarts de niveaux de ressources. Ce constat, malheureusement ancien¹⁴, se réitère toujours à l'heure actuelle. En outre, la réforme fiscale de 2010 a considérablement accru les inégalités. Les politiques publiques naviguent sur certaines certitudes, voir sur certains chiffres

qui sont régulièrement avancés pour alimenter divers rapports ; par exemple, en matière d'inégalités financières entre collectivités, le rapport remis au Parlement par le Gouvernement sur le FPIC fait état, dans sa dernière édition de 2015, du fait que « 42% des territoires détiennent 90% du potentiel fiscal agrégé »¹⁵. Suivant la taille de la commune,

¹⁴ Voir historique dans l'ouvrage M. Houser, *Le droit de la péréquation*, L'Harmattan, 2015.

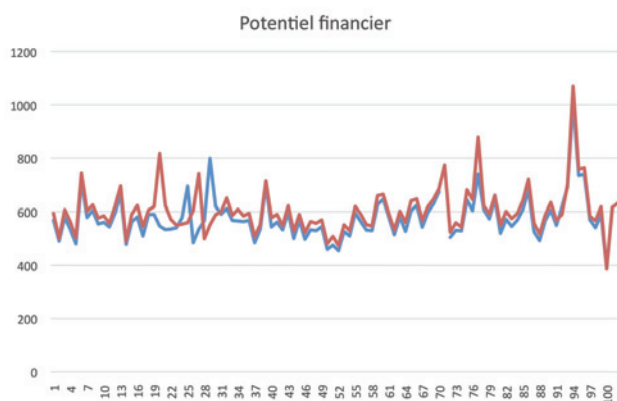
¹⁵ Rapport du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en application de l'article 112 de la loi de finances pour 2015, p. 3.

Figure 8. Évolution du potentiel financier en fonction de la population



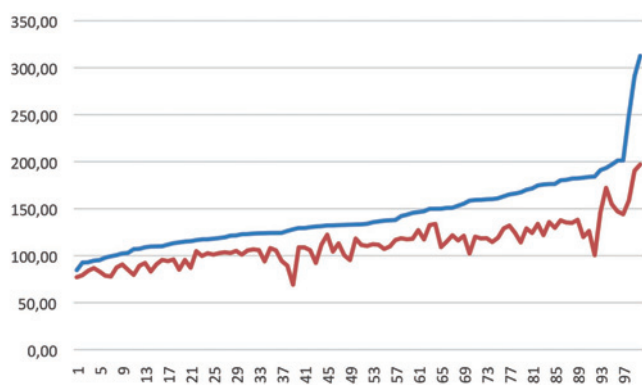
Source : document réalisé par l'auteur

Figure 9. Évolution du potentiel financier entre 2012 et 2016 par département



Source : document réalisé par l'auteur

Figure 10. Analyse du Reste à charge des départements (2016) et des mécanismes de péréquation



Source : document réalisé par l'auteur

le potentiel financier par habitant varie dans les proportions relativement importantes (figure 8).

Les inégalités trouvent également une partie de leur origine dans les dépenses auxquelles sont confrontées les collectivités. À cet égard, pour la Cour des comptes, « 10%des communes ont ainsi une dépense inférieure ou égale à 483 € par habitant. À l’opposé, 10%des communes ont une dépense supérieure ou égale à 1 585 € »¹⁶. Cette prise en compte des inégalités de dépenses au sein des finances locales constitue une évolution notable, logique compte tenu de l’essor des dépenses publiques locales par rapport au PIB en 30 ans. Ce mouvement affecte d’ailleurs toutes les catégories de collectivités locales. Pour les départements, les inégalités de potentiel financier sont également importantes (figure 9).

Mais, ce qui est très particulier dans le cas des conseils départementaux, ce sont les différences liées à la dépense (figure 10). En effet, les départements supportent les dépenses sociales, notamment la charge des trois allocations individuelles de solidarité (AIS), qui impactent fortement leurs budgets.

L’essor des mécanismes de péréquation témoigne d’une certaine efficacité. À la lumière de la courbe modifiée, les RAC/département entre départements se rapprochent. Cette logique néanmoins peut être qualifiée de pathologique car l’action publique répare les conséquences et non la cause de l’accélération de ces écarts de dépenses, qui est subie par les collectivités territoriales, plutôt que correspondant à des choix de développement. Aussi, les politiques sociales mises en œuvre, lorsqu’une action est possible du département, varient fortement d’un département à un autre¹⁷. On ne peut à cet égard que déplorer l’action du législateur, qui plutôt que de s’interroger sur la répartition des compétences et leur mode de financement préfère créer des fonds de soutien en fin d’année pour éviter que les départements ne soient en déséquilibre financier. ■

¹⁶ Cour des comptes, Dotations et péréquation, novembre 2016, p.

¹⁷ M. Houser, « Les défis du financement de la dépendance par les départements », *AJDA*, 2013, pp. 288-293.