



Paul HERNU

Conseiller maître honoraire de la Cour des comptes

## Pour une gouvernance et une régulation systémiques des finances des collectivités locales

**Mots-clés :** finances locales-relations État/collectivités territoriales - loi de programmation des finances publiques - contrat de maîtrise des dépenses locales - loi de financement des collectivités locales

La progression des dépenses locales et de l'ensemble des dépenses des administrations publiques appelle une régulation financière de la part de l'État. Le bilan positif des contrats de maîtrise des dépenses de fonctionnement n'interdit pas d'améliorer le dispositif qui devrait s'inscrire dans une loi de financement des collectivités territoriales.

La crise de confiance affectant aujourd'hui les relations des responsables des principales associations d'élus locaux avec l'État, traduit les défauts de gouvernance de la sphère des finances publiques locales dans ses relations avec la gouvernance de la sphère des finances de l'État ou dans le cadre de la gouvernance d'ensemble des finances publiques.

Ces défauts sont directement liés à l'évolution du régime de la décentralisation territoriale qui, d'un côté, élargit le champ des compétences transférées aux collectivités locales et, de l'autre, renforce la centralisation de leurs ressources financières ou procède à la recentralisation de ces ressources.

Face à cet imbroglio, l'État ne parvient pas à mettre en œuvre un dispositif efficace de régulation des relations financières entre ces deux sphères des finances publiques, pourtant condamnées à s'entendre dans un contexte budgétaire très contraint nécessitant une plus grande maîtrise de la dépense publique.

**Les dépenses des collectivités locales ont contribué à l'augmentation de la place des dépenses publiques mesurée en pourcentage du produit intérieur brut.**

Les données contenues dans le « jaune » budgétaire annexé au projet de loi de finances pour 2019, consacré à la présentation des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, indiquent que le total des dépenses des collectivi-

tés locales, d'un montant de 255,4 Md€ en 2017, représentaient 11,1 % du PIB. De 1983, première année de mise en œuvre de la loi de décentralisation de 1982, à 2017, ces dépenses ont augmenté plus rapidement que le PIB : au cours de cette période, leur place s'est, en effet, accrue de 2,53 points de PIB, dont 1,63 point dû à l'impact direct de la décentralisation des compétences et des dépenses induites aux collectivités locales, et 0,9 point dû à des dépenses hors de cet impact.

L'augmentation de ce niveau de dépenses a résulté d'un rythme de progression de 5 % en moyenne par an de 1983 à 2017, contre 4 % pour la progression du PIB, alors que le rythme de progression des dépenses des administrations publiques centrales (l'État et ses opérateurs) n'a été que de 3 % par an et de 4 % par an pour les dépenses des administrations de sécurité sociale.

**Pour obtenir une baisse du rythme de progression des dépenses des collectivités locales, en particulier de leurs dépenses de fonctionnement, l'État est passé d'une régulation financière unilatérale à une régulation financière de type contractuel.**

Le rythme de progression des dépenses des collectivités locales a connu un net infléchissement ces dernières années, fortement corrélé à une diminution de l'enveloppe financière de la dotation globale de fonctionnement attribuée par l'État, qui a pris d'abord la forme d'un gel en valeur de cette enveloppe à compter de 2011, puis d'une diminution en valeur à compter de 2014 jusqu'en 2017 inclus.

Faute d'un dispositif de régulation concertée avec les représentants des associations d'élus locaux, cette diminution de l'enveloppe de DGF a été imposée unilatéralement par l'État et les élus locaux ont dû se résoudre à baisser très significativement le rythme de leurs dépenses. Ainsi, à compter de 2014 jusqu'en 2016, les dépenses réelles de fonctionnement n'ont augmenté qu'à un rythme moyen de 1,3 % par an et les dépenses réelles d'investissement ont même diminué de 20 % en valeur.

Puis, d'une régulation financière unilatérale par la baisse de la DGF jusqu'en 2017, l'État est passé à la mise en œuvre d'une régulation financière contractuelle à compter de 2018 qui vise, par une voie différente, à continuer à faire contribuer les collectivités locales à l'effort de réduction du déficit, de la dépense et de la dette publics tel que prévu par la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. L'article 13 de cette loi prévoit, à cet effet, un rythme de progression en valeur de 1,2 % par

an des dépenses de fonctionnement des collectivités locales, soit un rythme légèrement inférieur à celui de 1,3 % constaté sur la période allant de 2014 à 2016, lui-même très infléchi par rapport à la période antérieure. Il prévoit également pour elles une baisse annuelle de leur besoin de financement par emprunt de 2,6 Md€.

Le contrat financier, passé au niveau local entre le préfet de région ou de département et le maire ou le président de l'exécutif local après approbation de l'assemblée délibérante, est rendu obligatoire, en application du I de l'article 29 de la loi de programmation de finances publiques, pour les 322 plus grosses collectivités locales, à savoir l'ensemble des départements et des régions et les communes et EPCI à fiscalité propre ayant un budget principal de 2016 supérieur à 60 M€, sur une période couvrant les trois années 2018 à 2020.

Au moyen de ce dispositif contractuel, l'État escompte mieux garantir dans la durée la réalisation de l'objectif de modération de la progression des dépenses de fonctionnement des collectivités locales.

**Le nouveau dispositif de régulation financière contractuelle sera contraignant pour les collectivités locales.**

Le nouveau dispositif contractuel, inscrit dans la dernière loi en date de programmation des finances publiques, risque fort d'être très contraignant pour les collectivités locales.

En effet, le taux maximum de progression de 1,2 % des dépenses de fonctionnement de chacune des collectivités soumises à l'obligation de contracter est un taux de progression en valeur. Pour l'année 2018, le taux de progression en volume a ainsi été en retrait de 0,6 point compte tenu de la révision à 1,8 % du taux d'inflation dans le projet de loi de finances pour 2019, alors qu'il était prévu à 1 % seulement en décembre 2018 dans les prévisions de la loi de programmation des finances publiques. De même, pour 2019, cette dernière prévoyait un taux d'inflation de 1,1 %, mais le projet de loi de finances a révisé ce taux à 1,4 %, ce qui conduirait à une nouvelle baisse en volume de 0,2 point du taux maximum de progression des dépenses des collectivités locales.

Cette perspective de baisse en volume de l'ordre de 0,8 point sur les deux années 2018 et 2019 du taux maximum de progression des dépenses de fonctionnement des collectivités locales contractantes apparaît très contraignant, voire inatteignable pour celles d'entre elles qui ont enregistré, avant le début de leur contrat, les hausses les

plus importantes et/ou celles qui seront confrontées à ces hausses en 2019 et 2020.

Par ailleurs, le contrat de chaque collectivité contractante doit prévoir un objectif d'amélioration de son besoin de financement et, pour celles dont la capacité de désendettement dépasse en 2016 le plafond national de référence, fixé à douze années pour les communes et pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, dix années pour les départements et la métropole de Lyon et neuf années pour les régions, la collectivité de Corse, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, une trajectoire d'amélioration de la capacité de désendettement.

***Une contractualisation financière sui generis, qui instaure des relations déséquilibrées entre les parties au contrat, dont l'efficacité peut être fragilisée du fait d'un périmètre limité et d'un aspect trop globalisant.***

En droit privé comme en droit public, la première condition essentielle du contrat est la liberté de contracter de chacune des parties en vue de créer entre elles des droits et obligations équilibrés.

Manifestement, cette condition essentielle n'a pas été envisagée de la part de l'État puisque la loi oblige toutes les collectivités au-delà d'une certaine taille à contractualiser en créant entre les parties des droits et des obligations qui ne sont pas équilibrés. En effet, la loi de programmation des finances publiques définissant le cadre contractuel ne prévoit aucun droit à bonification financière pour les collectivités qui respectent le taux plafond d'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement. À cet égard, l'article 29 de la loi ne prévoit pour elles qu'une promesse de bonification du soutien à leurs dépenses d'investissement à travers les dotations de soutien à l'investissement local. A contrario, pour celles qui ne respecteraient pas le taux plafond éventuellement modulé de 1,2 %, le même article impose une sanction financière sous la forme d'une reprise financière opérée sur le versement des douzièmes de fiscalité perçue par voie de rôles, calculée à hauteur de 75 % du montant des dépenses de fonctionnement dépassant le plafond autorisé, qui peut même atteindre 100 % de ce montant à l'encontre des communes ayant refusé d'accepter la démarche de contractualisation, sachant que, dans l'un ou l'autre cas, le montant de la reprise financière ne peut dépasser 2 % du montant des recettes de fonctionnement.

Au-delà du déséquilibre des relations entre les parties au contrat, l'efficacité du dispositif de contractualisation risque d'être fragilisé du fait d'un périmètre d'application limité, circonscrit aux dépenses de fonctionnement des 322 collectivités concernées, qui ne représentent que 62,5 % du total des dépenses de fonctionnement des budgets principaux et des budgets annexes de l'ensemble des collectivités locales.

Enfin, ce dispositif pêche aussi par son aspect trop globalisant.

Certes, une modulation du taux d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, à la baisse comme à la hausse, y est prévue par l'article 29 de la loi de programmation, mais cette modulation est applicable de manière trop globalisante ou indifférenciée.

À la baisse, le taux d'évolution des dépenses, appliqué à la base de 2017, peut être modulé dans la limite de 0,15 point pour tenir compte des trois critères suivants :

- La population de la collectivité a connu entre le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et le 1<sup>er</sup> janvier 2018 une évolution annuelle inférieure d'au moins 0,75 point à la moyenne nationale.
- Le revenu moyen par habitant de la collectivité est supérieur de plus de 15 % au revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités.
- Les dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité ont connu une évolution supérieure d'au moins 1,5 point à l'évolution moyenne constatée pour les collectivités de la même catégorie ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre entre 2014 et 2016.

À la hausse, le taux d'évolution de dépenses en base 2017 peut être également modulé, également dans la limite maximale de 0,15 point, en tenant compte des trois critères suivants :

- La population de la collectivité a connu entre le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et le 1<sup>er</sup> janvier 2018 une évolution annuelle supérieure d'au moins 0,75 point à la moyenne nationale, ou la moyenne annuelle de logements autorisés ayant fait l'objet d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable de construction ou de travaux de faible importance dépasse 2,5 % du nombre total de logements au 1<sup>er</sup> janvier 2014.
- Le revenu moyen par habitant de la collectivité est inférieur de plus de 20 % au revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités ou, pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la proportion de population résidant

dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville est supérieure à 25 %.

- Les dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité ont connu une évolution inférieure d'au moins 1,5 point à l'évolution moyenne constatée pour les collectivités de la même catégorie ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre entre 2014 et 2016.

Le cas échéant, le contrat mentionne les critères utilisés dans la définition de l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité, ainsi que leur impact sur la valeur de cet objectif.

Au-delà des possibilités de modulation du taux directeur de 1,2 %, il est également possible de retraiter certaines dépenses pour assurer la comparabilité de l'évolution globale des dépenses de fonctionnement entre deux exercices successifs.

Ainsi, pour les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant fait l'objet d'une création, d'une fusion, d'une extension ou de toute autre modification de périmètre, les comparaisons sont effectuées sur le périmètre ou la structure en vigueur au 1er janvier de l'année concernée.

De manière générale, le niveau des dépenses réelles de fonctionnement considéré doit prendre en compte les éléments susceptibles d'affecter leur comparaison sur plusieurs exercices, et notamment les changements de périmètre et les transferts de charges entre collectivité et établissement à fiscalité propre ou la survenance d'éléments exceptionnels affectant significativement le résultat. Des soustractions de dépenses de fonctionnement dans l'ensemble des dépenses de fonctionnement à prendre en compte pour calculer le taux d'évolution ont ainsi été opérées lors des négociations avec le préfet de région ou de département pour tenir compte, par exemple, de l'incidence des nouveaux transferts de compétences. Ainsi en est-il de la compétence relative aux transports non urbains transférée des départements aux régions, ou de nouvelles compétences exercées par un EPCI à fiscalité propre à la suite du passage à un nouveau statut impliquant de plus larges compétences. D'autres types de dépenses ont pu aussi faire l'objet d'une soustraction, telles celles liées à l'obtention de fonds européens (FSE).

À ce niveau, il convient de signaler que des artifices budgétaires et comptables ont pu être pratiqués sous la forme de transferts de dépenses de fonctionnement entre budget principal et bud-

gets annexes, du fait de la non prise en compte de ces derniers dans le périmètre des dépenses, ce qui a pu créer des « trous dans la raquette » et favoriser anormalement les collectivités qui s'y sont livrées.

Pour les départements et la métropole de Lyon, l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement doit être appréciée en déduisant du montant des dépenses constatées la part supérieure à 2 % liée à la hausse des dépenses exposées au titre du revenu de solidarité active, de l'allocation personnalisée d'autonomie et de la prestation de compensation du handicap.

Ces recalages de taux d'évolution des dépenses de fonctionnement au moyen du retraitement de certaines dépenses peuvent être intégrés ab initio ou ultérieurement par un avenant modificatif du contrat sur demande de l'une des parties.

Il convient de relever que les critères de modulation et ces recalages ou les retraitements de dépenses pour tenir compte de situations spécifiques, n'ont pas empêché qu'un nombre significatif de collectivités ont refusé de s'engager dans un processus formel de contractualisation par la signature du contrat financier qui leur était présenté. Ainsi, parmi les 322 collectivités appelées à la contractualisation financière seules 229 ont été signataires et 93 ont donc refusé de signer, dont 54 départements et 7 régions sur 98 départements et 18 régions concernés, alors que seulement 32 communes et EPCI à fiscalité propre sur 206 entrant dans le champ de la contractualisation ont opposé un tel refus.

La prudence ou les réticences des collectivités appelées à la signature du contrat financier peuvent s'expliquer par le caractère fatalement trop globalisant de critères de modulation qui ne peuvent totalement s'ajuster aux particularités ou aux disparités de situations ou d'évolutions passées ou prévues de chaque collectivité concernée.

La non pertinence des critères de modulation peut résulter de leur non applicabilité, ou d'une application non adaptée aux situations ou aux évolutions locales.

Dans son rapport publié en septembre 2018 sur les finances publiques locales, la Cour des comptes relevait ainsi que les modulations prévues du taux directeur de 1,2 % ne pouvaient pas s'appliquer à 103 collectivités sur les 322 collectivités concernées, ces modulations ne correspondant qu'incomplètement à l'hétérogénéité des situations locales en matière notamment de revenu moyen ou de dynamisme démographique. De ce fait, très peu de marges de manœuvre sont

laissées aux signataires pour lesquels il peut être considéré a priori que le taux de 1,2 % est applicable d'office.

S'agissant des départements, les modulations du taux n'ont, pour la plupart d'entre eux, pas trouvé à s'appliquer en raison de la baisse du taux d'évolution de leurs dépenses de fonctionnement en 2018. Selon le pré-rapport publié en juin 2019 sur les finances des collectivités locales par l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, ce taux d'évolution par rapport à 2017 est, en effet, estimé à -0,8 %, sans élimination des dépenses occasionnées par la compétence des transports non urbains transférée aux régions à compter de septembre 2017.

Dans le cas d'application des critères de modulation, un des exemples les plus flagrants de leur inadaptation est celui des collectivités à forte croissance de population, telles par exemple les villes nouvelles, pour lesquelles l'impact de cette croissance sur l'augmentation des charges de fonctionnement n'est pas prise en compte. Les collectivités concernées auraient souhaité que l'on prenne en compte l'évolution des dépenses de fonctionnement par habitant plutôt que celle de la masse absolue de ces dépenses.

En matière de retraitement des dépenses, les collectivités bénéficiaires de cofinancements auraient souhaité que l'on prenne en compte, non pas l'évolution des dépenses brutes, mais l'évolution des dépenses nettes après soustraction des cofinancements obtenus, dans la mesure où l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement prévue par la loi de programmation et par les contrats est lié à la maîtrise de l'endettement des collectivités et où les cofinancements réduisent l'impact des dépenses de fonctionnement sur l'autofinancement et contribuent ainsi à cette maîtrise de l'endettement.

La circulaire du 16 mars 2018 relative à la mise en œuvre de la contractualisation financière mentionne au titre des événements exceptionnels pouvant être pris en compte pour un retraitement des dépenses, des événements imprévisibles et extérieurs aux parties, comme, par exemple, les catastrophes naturelles de très grande ampleur, ce qui réduit drastiquement la définition et le champ possible de ces événements.

De manière plus générale, certaines situations pouvant ou devant donner lieu à retraitement des dépenses ne sont pas expressément prévues par les textes ou, lorsque c'est le cas, font l'objet d'un retraitement a minima. Ainsi en est-il des transferts de charges aux collectivités imposés par l'application de nouvelles normes natio-

nales, ou par l'évolution des politiques publiques qu'elles soient ou non partagées avec l'État. On peut citer, en ce domaine, le cas des dépenses supportées par les départements au titre de la prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés, qui ne sont pas totalement compensées financièrement par l'État.

Enfin, certains exécutifs locaux se sont aperçus que le fait de refuser la signature du contrat ne faisait pas obstacle à l'engagement et à la poursuite de négociations avec le préfet de département ou de région sur l'application des critères de modulation ou sur les retraitements de dépenses à opérer. Dès lors, ils ont été amenés à mettre en balance le risque de subir une reprise financière à 100 %, avec l'avantage de se prévaloir du maintien de leur autonomie de gestion en matière de dépense, la prise de risque ne leur paraissant pas déraisonnable au regard de la maîtrise acquise en ce domaine.

Plus fondamentalement, on peut s'interroger sur la pertinence même du principal objectif visé par la contractualisation financière de limiter à 1,2 % la progression annuelle des dépenses de fonctionnement, alors que les deux autres objectifs liés au besoin de financement par emprunt et à la capacité de désendettement ne sont assortis d'aucune sanction financière. Or, la véritable contribution des collectivités locales à une gestion maîtrisée des dépenses publiques devrait porter sur la maîtrise de leur endettement, mesurée par leur capacité de désendettement. Un objectif fixant un plafond à ne pas dépasser en ce domaine aurait été beaucoup plus simple à concevoir et à mettre en œuvre que l'objectif d'un taux plafond d'évolution des dépenses de fonctionnement soumis à modulation et à retraitement des dépenses et il aurait eu le mérite de répondre plus directement à l'objectif plus général de maîtrise de l'endettement de l'ensemble des administrations publiques prévu par les engagements européens.

Malgré toutes ces imperfections ou insuffisances, un premier bilan provisoire de la contractualisation, établi au mois de juillet par le Gouvernement, relève une relative réussite du dispositif avec seulement 14 collectivités ou groupements sur 322 qui ne seraient pas parvenues à respecter le plafond de dépenses réelles de fonctionnement autorisé. Ce résultat se trouve conforté par les estimations de la Cour des comptes figurant dans son rapport de juin sur les finances publiques locales selon lesquelles les dépenses réelles de fonctionnement des budgets principaux des 322 collectivités et groupements soumis à la contractualisation auraient reculé de



0,3 % en 2018 par rapport à 2017, dans le même temps où celles de l'ensemble des collectivités et groupements auraient progressé de 0,2 %. Sur le bloc communal concerné, selon l'Association des Maires de France, la baisse aurait même été de 1,6 %, dont -2,2 % pour les 145 communes et -0,2 % pour les 61 groupements.

Quoiqu'il en soit l'opposition à la démarche de contractualisation manifestée par une proportion non négligeable d'exécutifs locaux, exprimée publiquement par l'Association des Maires de France, l'Assemblée des Départements de France et Régions de France, réunies au sein de la plateforme Territoires Unis, est apparue plus fondée sur un motif de nature politique, que sur des considérations de nature technique.

Ce qui paraît donc réellement manquer dans le processus de contractualisation financière est la restauration d'une véritable relation de confiance entre l'État et les exécutifs locaux et, en la matière, la conduite de ce processus doit rester compatible avec une préservation des formes de libre administration des collectivités territoriales dont le principe est inscrit à l'article 72 de la Constitution.

**Le Conseil constitutionnel a reconnu que le processus de contractualisation financière entre l'État et les collectivités locales ne remettrait pas en cause le principe de libre administration de ces dernières.**

Dans une décision n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018, le Conseil constitutionnel a été conduit à se prononcer sur la conformité à la Constitution de l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques imposant la contractualisation financière aux 322 plus importantes collectivités. Les motifs de cette décision ont été les suivants :

- L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources.

- Si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée.

- En premier lieu, en instituant un mécanisme contraignant d'encadrement des dépenses

réelles de fonctionnement de certaines collectivités territoriales, le législateur a entendu mettre en œuvre « l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques » figurant à l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution.

- En deuxième lieu, le mécanisme d'encadrement est adapté pour tenir compte des contraintes particulières pesant sur les départements et la métropole de Lyon en matière de prestations sociales. Par ailleurs, le taux de variation annuel retenu pour chaque collectivité peut être modulé pour tenir compte de l'évolution de sa population ou du nombre de logements construits entre 2014 et 2016. Il peut également être modulé pour tenir compte de la variation du potentiel fiscal par habitant de la collectivité par rapport aux autres collectivités, de la proportion de sa population résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et des efforts de maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement réalisés entre 2014 et 2016.

- En troisième lieu, la faculté prévue de demander la conclusion d'un avenant modificatif est susceptible, le cas échéant, de permettre notamment la prise en compte des conséquences des évolutions législatives ou réglementaires affectant le niveau des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités contractantes.

- En quatrième lieu, les mécanismes de reprise financière pour les collectivités engagées contractuellement et les autres, ne s'appliquent qu'à l'issue d'une procédure contradictoire avec le représentant de l'État. Sous le contrôle éventuel du juge administratif, ce dernier est tenu de prendre en compte les éléments susceptibles d'affecter la comparaison du niveau des dépenses réelles de fonctionnement de l'année en cause avec celui des exercices précédents. Il en va ainsi notamment des changements de périmètre des compétences des collectivités territoriales résultant de la loi ou du règlement, des transferts de compétences opérés entre collectivités ou établissements publics de coopération intercommunale et de la survenance de certains « éléments exceptionnels ». Le montant de la reprise ne peut, dans tous les cas, excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année considérée.

Par ces motifs, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur n'avait pas porté à la libre administration des collectivités territoriales une atteinte d'une gravité telle que seraient méconnus les articles 72 et 72-2 de la Constitution.

**La discipline financière imposée aux collectivités locales répond aux engagements euro-**

***peens de la France portant sur le respect des règles d'équilibre budgétaires, qui englobent, de façon indissociable, les finances de l'ensemble des administrations publiques dont celles des collectivités locales.***

En application de l'article 3 du Traité, adopté par le Parlement français le 11 octobre 2012, sur la Stabilité, la Coordination et le Gouvernance (TSCG) au sein de l'Union Economique et Monétaire, les règles budgétaires, ayant pour objet de garantir le respect de l'équilibre à moyen terme des finances publiques, s'appliquent à l'ensemble des administrations publiques des États membres, c'est-à-dire aux trois sphères composant leurs finances publiques, celle de l'État et de ses opérateurs, celle des administrations de sécurité sociale et celle des collectivités locales.

Cette garantie portant sur le solde agrégé des finances de ces trois sphères n'est rien de plus normal au regard de l'interpénétration et de l'interdépendance de leurs finances. En la matière, les relations financières entre l'État et les collectivités locales sont, en effet, caractérisées par l'importance des transferts financiers de l'État en direction des collectivités locales de plus 100 Md€ chaque année.

L'État, qui est la seule collectivité responsable à pouvoir répondre du respect des engagements européens de la France devant les institutions européennes, doit donc mettre en œuvre les mesures nécessaires à assurer l'équilibre, non seulement de ses propres finances, mais également de celles des collectivités locales qui les impactent fortement.

***Le cadre des engagements européens de la France portant sur la maîtrise de ses finances publiques est bâti, au plan national, sur une quadripartition associant une loi organique de programmation et de gouvernance des finances publiques, une loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, des lois de finances ou de financement annuelles et une contractualisation dans chacune des trois sphères d'administrations publiques.***

Le respect des engagements européens de la France en matière de maîtrise des finances publiques, pris en vertu du traité TSCG, repose d'abord, au plan intérieur, sur la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques qui formalise les liens entre ces engagements et les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques. Ces dernières encadrent ensuite les lois de finances ou de financement annuelles,

lesquelles se traduisent enfin par des formes diverses de contractualisation.

Au plus près de la gestion des finances des administrations de l'État, la régulation se traduit sous la forme d'une contractualisation informelle : en vertu de la LOLF, les engagements des ministres et des responsables de programmes portent sur le respect des objectifs prévus dans les missions budgétaires et les programmes annuels de performance définis au sein de ces missions. Les opérateurs de l'État, associés à la réalisation de ces objectifs, sont conduits à concrétiser leurs engagements à travers des contrats d'objectifs et de moyens. Pour leur part, les organismes de sécurité sociale sont liés à l'État par des conventions d'objectifs et de gestion.

La contractualisation financière introduite dans la sphère des collectivités locales à partir de la dernière loi de programmation applicable à la période 2018 à 2022 prévoit, pour l'ensemble des collectivités, des objectifs globaux en matière d'évolution de leur solde budgétaire annuel, de leur besoin annuel de financement et de leurs dépenses de fonctionnement. En application de l'article 13 de cette loi de programmation, les collectivités locales doivent, par la réalisation de ces objectifs, contribuer à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique, selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées.

L'effectivité de cette contribution est illustrée par l'incorporation des objectifs propres aux collectivités dans les prévisions des lois de finances annuelles en matière de solde structurel et de solde effectif des finances publiques définies pour l'ensemble des administrations publiques. De même, en exécution, le suivi de la réalisation des objectifs assignés aux collectivités locales s'opère au niveau des lois de règlement annuelles qui rendent compte de l'éventuel écart par rapport aux soldes budgétaires prévus, à la fois, par la loi de finances de l'année et par la loi de programmation pluriannuelle.

Au-delà de l'obligation de contractualisation financière imposée aux 322 collectivités locales les plus importantes, l'assurance de la contribution de l'ensemble des collectivités locales à l'effort de maîtrise des finances publiques est confortée par l'obligation plus générale, imposée à toutes les collectivités locales d'une population égale ou supérieure à 3 500 habitants, de présenter chaque année, à l'occasion du débat portant sur leurs orientations budgétaires pluriannuelles, leurs objectifs d'évolution de leurs dépenses de fonctionnement et de leur besoin net de financement annuel calculé par différence entre les

appels aux emprunts nouveaux et les remboursements d'anciens emprunts.

**La quadripartition visant la maîtrise des finances publiques n'est pas complètement assurée pour la gouvernance et la régulation des finances des collectivités locales.**

Comme la Cour des comptes le mentionnait dès 2014 dans son rapport annuel sur les finances locales, seul un instrument de responsabilisation des acteurs locaux et de clarification de leurs relations financières avec l'État peut conduire à une évolution vers une gouvernance et une régulation systémique des finances locales.

Actuellement, en effet, la quadripartition précitée applicable à la maîtrise des finances publiques n'est assurée dans sa complétude que pour les finances de l'État et de ses opérateurs et pour celles de la sécurité sociale.

À cet égard, les dispositions contenues dans l'article 30 de la loi de programmation des finances publiques ne paraissent pas satisfaisantes. Ces dispositions prévoient que le Gouvernement doit présenter au comité des finances locales, avant la présentation au Parlement du rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques en juillet de chaque année, un bilan de l'exécution, lors de l'année précédente, de l'objectif d'évolution de la dépense locale fixé à l'article 13 de la loi de programmation. En outre, le Gouvernement doit présenter chaque année au comité des finances locales une décomposition de l'objectif d'évolution de la dépense locale, circonscrit aux seules dépenses de fonctionnement, en distinguant les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et chacune des trois catégories de collectivités territoriales, régions, départements et communes. Il recueille à cette occasion l'avis du comité.

L'avis du comité des finances locales, portant sur la prévision et l'exécution de l'objectif d'évolution de la dépense locale, est recueilli en amont de la présentation par le Gouvernement au Parlement de la loi de finances pour l'année suivante. Toutefois, les dispositions spécifiques des lois de finances de l'État traitant des relations financières avec les collectivités locales sont mêlées dans un ensemble de dispositions sur les finances de l'État n'établissant pas un lien direct avec les éléments marqueurs d'évolution de la dépense locale. Ainsi, le titre I relatif aux ressources affectées prévoit, au titre des prélèvements sur recettes, les enveloppes financières consacrées aux dotations de l'État attribuées à l'ensemble des collectivités locales au niveau national. Par ailleurs, d'autres dispositions contenues dans

le titre IV, faisant partie des dispositions permanentes touchant au code général des impôts ou au code général des collectivités locales, modifient, notamment, le régime de la fiscalité locale ou, plus largement, le régime financier des collectivités locales en dépense ou en recette.

**Une meilleure gouvernance des finances locales, de nature systémique, devrait reposer sur une quadripartition incorporant une loi de financement des collectivités locales.**

Dans le rapport précité, la Cour des comptes a dessiné les contours de cette loi de financement. Celle-ci pourrait retracer l'ensemble des relations financières des collectivités locales avec l'État et fixer pour l'année à venir, par catégorie de collectivités, les conditions de l'équilibre financier global en cohérence avec la loi de programmation des finances publiques.

Non prescriptive pour ne pas contredire frontalement le principe constitutionnel de libre administration, elle déclinerait l'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) par grands postes de dépenses en intégrant l'impact des « normes » imposées par des décisions nationales qui alourdissent le poids de ces dépenses. Elle comporterait, en outre, une prévision de recettes incorporant l'effet des mesures nouvelles sur les transferts financiers de l'État et sur la fiscalité locale. À terme, elle pourrait fixer une norme d'encadrement du recours à l'endettement des collectivités et donner un cadre de référence sur l'évolution des effectifs et des dépenses de personnel des administrations locales.

### Conclusion

La complétude de la quadripartition appliquée à la maîtrise d'ensemble des finances publiques commande de renforcer la gouvernance et la régulation des finances locales sur la base d'une loi annuelle de financement des collectivités locales coordonnée avec la loi de finances de l'État et la loi de financement de la sécurité sociale, mais séparée de celles-ci pour donner lieu à un examen et à une adoption séparés par le Parlement, aussi bien sur le volet des dépenses, que sur le volet des recettes.

En la matière, cette loi de financement paraîtrait encore plus opératoire que la loi de financement de la sécurité sociale dans la régulation des flux financiers avec la loi de finances de l'État en raison de l'importance relative supérieure des flux financiers entre le budget de l'État et le budget des collectivités locales et de l'importance des textes adoptés par le Parlement définissant ou infléchissant chaque année le régime de leurs



ressources ou de leurs relations financières avec l'État.

Mais au-delà de cette raison objective, l'utilité d'une loi de financement des collectivités locales reposerait sur l'opportunité d'une concertation approfondie avec les associations représentatives des élus locaux et le comité des finances locales en amont de sa présentation au Parlement.

Sur la base de cette concertation, on pourrait alors raisonnablement s'attendre à ce que la loi de financement constitue enfin le cadre d'une nouvelle contractualisation financière entre l'État et les collectivités locales concrétisant, dans de meilleures conditions, l'adhésion, l'engagement et la responsabilisation des élus locaux dans la réussite globale du dispositif de maîtrise des finances publiques.

Déclinant des objectifs annuels d'évolution des principaux postes de dépenses par catégorie de collectivités locales et, en recettes, des ob-

jectifs pour les différentes enveloppes de transferts financiers de l'État et les principaux postes d'impôts locaux, la loi de financement apparaîtrait alors comme un cadre de référence pour la contractualisation financière des collectivités locales. Mais pour traduire les engagements réciproques de l'État et des collectivités locales, les objectifs de dépenses devraient faire la part entre celles qui sont imposées par l'application de normes ou de politiques nationales et celles qui découlent de l'initiative des collectivités.

Pour les collectivités entrant dans le champ de la contractualisation obligatoire, les objectifs de la loi de financement pourraient même constituer, au regard des liens contractuels, des normes de référence, aussi bien pour l'État, que pour chaque collectivité concernée. Pour celles situées hors de ce champ, ces objectifs pourraient constituer un simple cadre de référence défini au niveau de leur catégorie d'appartenance déterminée en fonction de leur population. ■