



LA RÉGULATION FINANCIÈRE DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE PAR L'ÉTAT

Marc LEROY

Professeur émérite, Université de Reims

Vice-Président de la Société Française de Finances Publiques

Chercheur au Département Fiscalité et Finances Publiques, Université de Paris 1-Sorbonne

Introduction

En France, les relations financières des collectivités territoriales avec l'État demeurent déterminantes pour l'action publique locale¹. Historiquement, le jacobinisme a marqué les institutions, bien que des années 1960 jusqu'à la décentralisation de 1982, il fût tempéré par la régulation croisée entre le préfet et les notables locaux (Worms, 1966 ; Crozier, Thoenig, 1975 ; Grémion, 1976). Aujourd'hui la régulation financière exercée par l'État, dont les formes sont variées, est nodale dans le fonctionnement de la décentralisation.

Par rapport à son usage hétérogène dans la littérature², la régulation est conceptualisée ici par quatre dimensions : la mise en compatibilité des enjeux et priorités des acteurs dont les logiques divergent ; la dérivation des principes formels vers des règles opératoires ; la position précise (une question de fait au-delà du lien avec le droit) sur l'échelle du pouvoir et de la légitimité politique, intermédiaire entre le gouvernement comme autorité unique imposant les règles publiques et la gouvernance marquée par le retrait de l'État au profit du privé ; l'évaluation de ses effets politiques et socio-économiques.

Le positionnement sur l'échelle de pouvoir des acteurs du système politico-financier local caractérise l'action publique (Figure 1). Ce système³, déterminant pour la décision financière, est largement fermé sur les acteurs de l'État et les élus locaux, même si d'autres acteurs influencent parfois la décision, par exemple les entreprises pour l'allègement de la fiscalité locale qui les frappe. Il n'est pas imperméable à l'environnement et est en interdépendance avec les autres composantes des finances publiques. L'échelle de pouvoir n'est pas la même que celle de la légitimité, les deux variant selon les pays, les périodes et les politiques publiques, même si elles sont parfois congruentes. Les cas de la tyrannie et de

¹ Pour des comparaisons : Tellier, 2015 ; Guigue, 2020 ; Tirard, 2021 ; Lecours, 2023.

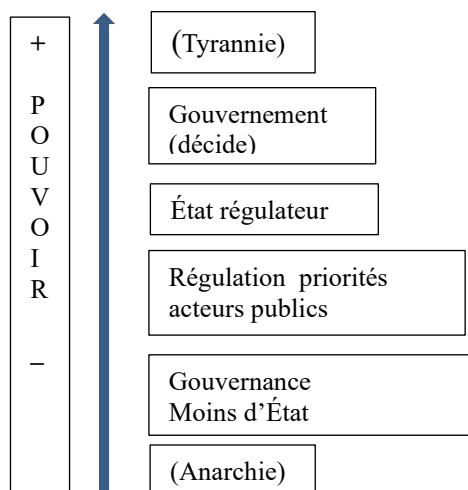
² Par exemple, la régulation économique du capitalisme (Aglietta, 1997 ; Boyer, 1986) ou la régulation politique (Commaille, Jobert, 1998). Les termes de régulation, gouvernance ou gouvernement (Bezes, Siné, 2011) sont souvent utilisés comme des notions-valises pour toutes les configurations de la conduite de l'action publique, y compris par le législateur, comme dans le cas de la loi organique du 17/12/2012 (abrogée) relative à la programmation et à la *gouvernance* des finances publiques, dont les dispositions sont intégrées, en les complétant, par la loi organique du 28/12/2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

³ Défini notamment par Von Bertalanffy (1968) comme ensemble d'interrelations.



l'anarchie, qui, pour ne pas être historiquement ou internationalement théoriques, ne sont pas concernées par cette étude.

Figure 1 : L'échelle de pouvoir de l'action publique



Dans le processus du « gouvernement », un acteur ou un groupe d'acteurs, souvent l'État central, parfois l'Union européenne ou une collectivité locale, impose sa décision. Lors de la crise de 2008-2016 un gouvernement européen par la rigueur budgétaire (Leroy, 2018) s'est ainsi instauré, avec l'accord des États membres, dépassant la simple régulation : les contraintes juridiques (Degron, 2018) et politiques sur les finances, mais aussi les politiques publiques, se sont resserrées⁴. En France, l'État régulateur conserve une pertinence pour certaines matières : sans dominer la décision comme dans le cas précédent, il conserve une certaine prééminence par rapport aux autres acteurs.

La régulation intervient quand plusieurs acteurs publics sont en capacité de faire valoir leurs propres priorités, et qu'un compromis est trouvé pour les rendre au moins partiellement compatibles entre elles. La gouvernance désigne les cas de coopération d'acteurs publics et privés (associations, entreprises, sociétés d'économie mixte, agences, consultants...), les acteurs publics, l'État en particulier, étant en retrait. Du point de vue organisationnel, elle a été invoquée pour les politiques urbaines et comme un idéal de la gestion collective des territoires (Le Galès, 1995 ; Simoulin, 2020). En matière financière, le régime juridique et gestionnaire de l'emprunt local relève de cette figure, encore que, on y reviendra, le chat de la régulation ne dort que d'un œil.

Dans le cas de la décentralisation, la régulation financière implique l'État qui oriente le montant (à la baisse ou à la hausse) ou l'objet des finances locales, en confrontant ses priorités avec celles défendues par les décideurs locaux. De ce point de vue, la constitutionnalisation depuis 2003 de l'autonomie financière des collectivités territoriales (Leroy, 2017) a échoué à

⁴ Semestres européens, règle de l'équilibre structurel du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) du 2/03/2012 (ce traité participe au « gouvernement » des finances au sens défini ici)...



faire obstacle juridiquement aux régulations qui leur sont défavorables. D'autant plus que l'interprétation du Conseil constitutionnel des principes de libre administration (article 72) et d'autonomie financière (article 72-2) est plutôt timide. Ainsi, les dépenses obligatoires⁵, la baisse de la DGF⁶, les contrats de Cahors limitant les dépenses⁷, le partage des impôts d'État⁸ (cas de la TVA), etc. ont été validés par le juge constitutionnel qui a indiqué qu'il n'existait pas d'autonomie fiscale au regard des normes constitutionnelles⁹.

La régulation ne se confond pas avec le contrôle de la gestion publique, même si certaines formes de contrôle¹⁰ en relèvent ; sur le plan financier, elle ne se réduit pas à la régulation budgétaire consistant à annuler des crédits votés par le parlement pour réduire le déficit. Elle prend des formes variées que j'ai classées dans une typologie fine qui est commentée en distinguant les régulations répondant à une finalité non financière (1) et celles portant uniquement sur les montants, notamment en contexte de crise (2).

La typologie croise les réponses à ces deux questions : qu'en est-il des objectifs externes à la gestion financière, par exemple de développement local ou d'investissement ; qu'en est-il des critères ou indicateurs internes aux dispositifs financiers, par exemple pour déterminer les bénéficiaires d'une dotation ou d'un dispositif de péréquation de l'État.

Tableau 1 : Typologie de la régulation financière exercée par l'État

Critères Internes	Objectifs Externes	Référentiel Global	Objectifs sectoriels	Pas d'objectif externe à la gestion financière
Cohérents		- Péréquation parfois	- Dotations parfois	- Variables d'ajustement - Réponse à la crise des emprunts toxiques - Baisse de la DGF - Contrats de Cahors
Incohérents		- Péréquation prise comme un tout	- Transferts pris comme un tout	
Pas de critères financiers internes		CPER	- Dépenses interdites	- Dépenses obligatoires

Source : Auteur

⁵ Cas de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la contribution à un fonds pour le logement pour les départements : Conseil constitutionnel (CC) n° 2001-447 DC du 18/07/2001, considérant (cons.) 24 et n° 90-274 DC du 29/05/1990, cons. 20 ; des dépenses de référendum pour les communes : CC n° 2003-482 DC du 30/07/2003, cons. 10 ; de dépenses supplémentaires pour la Guyane : CC n° 2017-633 QPC du 2/06/2017, cons. 15 ; etc.

⁶ CC n° 2015-725 DC du 29/12/2015, cons. 18 et n° 2016-744 DC du 29/12/2016, cons. 53.

⁷ CC n° 2017-760 DC du 18/01/2018, cons. 16.

⁸ CC n° 2012-255/265 QPC du 29/06/2012, cons. 6.

⁹ CC n° 2009-599 DC du 29/12/2009, cons. 64.

¹⁰ Pour ne pas alourdir, je laisse de côté le contrôle (préfet, comptable et Chambres régionales des comptes).



En croisant ces deux dimensions, plusieurs types émergent (Tableau 1) : d'abord, selon que la régulation financière se combine à un référentiel global, répond à des objectifs sectoriels externes à la gestion financière, ou bien s'exerce seule ; ensuite, selon que les critères financiers et le cas échéant les autres indicateurs (internes) soient cohérents, ou non, ou n'existent pas.

1) LA RÉGULATION FINANCIÈRE TÉLÉOLOGIQUE

Ici, la régulation financière regroupe les cas où les dispositifs financiers sont reliés à des objectifs externes de politique publique, faisant l'objet d'une appropriation par les acteurs. Mises en œuvre par des critères internes plus ou moins cohérents, ces finalités sont parfois regroupées dans un référentiel plus large comme l'illustre le contrat de plan État-région (a), ou renvoient à un principe, comme dans le cas de la péréquation visant à réduire les inégalités territoriales (b). Ils ont souvent une nature sectorielle limitée, un constat applicable à de nombreuses dotations, où l'agrégation des critères financiers manque de cohérence (c), et aux dépenses interdites (d), qui elles ne sont pas assorties d'indicateurs, sachant que les frontières sont parfois floues entre ce qui est interdit, obligatoire et facultatif, comme le montre le cas de l'enseignement privé (e).

a) Référentiel et régulation financière de l'action publique conventionnelle

Dans cette configuration, la régulation financière se combine à un référentiel élargi comme dans le cas (Leroy, 2000) du contrat de plan État-région (Cper¹¹).

Le référentiel (Jobert, Muller, 1987) à la base des sept générations contractuelles¹² propose une finalité et une méthode légitimes d'élaboration du Cper : à des fins d'aménagement et de développement du territoire, l'État et la Région, en s'appuyant sur la concertation et la prospective, élaborent leurs documents stratégiques dans lesquels sont sélectionnées les priorités pluriannuelles communes à financer dans le contrat de plan. Même si la définition de l'aménagement, comme répartition équilibrée des activités, et du développement évolue (local, équilibré, durable, compétitif, écologique...), cette logique de base se retrouve pour la nouvelle génération (Encadré 1) élaborée dans le contexte de la crise sanitaire (plan de relance).

Encadré 1 : Le référentiel du Cper (illustrations)

Cper Nouvelle-Aquitaine, p. 4 : « Le CPER 2021-2027 doit définir les contours d'un modèle de développement résilient, durable, dynamique et solidaire de notre territoire dans un esprit décentralisé ».

Cper Auvergne-Rhône-Alpes, p. 1 : « La nouvelle génération des contrats de plan renouvelle le partenariat entre l'État et la Région autour du financement de grands projets de développement du territoire ».

Cper Bretagne, p. 1 : « L'élaboration du contrat de plan Etat-Région 2021-2027 (...) s'est inscrite dans un contexte sans précédent, caractérisé par les effets de la crise sanitaire et de ses répercussions multiples et majeures sur la situation économique et sociale ».

¹¹ Pour faciliter la compréhension des abréviations, une liste est présentée à la fin du texte.

¹² 1984-1988, 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2014, 2015-2020, 2021-2027.



Cper Bourgogne-Franche-Comté, p. 5 : « Une définition des grands enjeux du territoire à partir des documents et diagnostics existants (...) une contractualisation à envisager sur des priorités partagées État-Région (...) une articulation à assurer avec les fonds européens (...) le souhait sur le volet territorial de privilégier une entrée par projet de territoire ; des modalités de concertation à adapter aux champs des thématiques retenues ».

Cper Centre-Val de Loire, p. 3 : « Dans un contexte de crises sanitaire, économique et sociale inédites, l'État et le Conseil régional ont choisi de s'engager pour les sept prochaines années en concluant un nouveau CPER, qui a pour ambition d'assurer un développement durable et équilibré des territoires, fondé sur l'innovation, la formation et la transition écologique.

Cper Hauts-de-France, p. 6 : « Les objectifs portés par cette stratégie régionale partagée doivent ainsi être traduits dans le caractère programmatique du CPER. Dans ce contexte l'État, le Conseil régional (...) s'engagent dans un partenariat (...) permettant (...) de disposer d'un cadre stratégique et budgétaire favorable à la réalisation des ambitions légitimes que les acteurs régionaux forgent pour elle ».

Cper Île-de-France, p. 6 : « En outre, dans l'objectif d'optimiser les investissements publics sur la période, le CPER 2021-2027 s'articule avec la stratégie européenne 2021-2027. Les deux projets ont été élaborés en parallèle et en étroite collaboration pour permettre de renforcer les complémentarités sur l'ensemble des volets ».

Cper Occitanie, p. 9 : « Le CPER promeut ensuite un développement régional ambitieux, sobre et vertueux, porteur de plus de justice sociale et territoriale, d'égalité réelle, de lutte contre les discriminations et de solidarité, afin de bâtir ensemble un avenir commun désirable et répondant aux préoccupations quotidiennes de nos concitoyens ».

La prospective pour le contrat de plan, qui s'appuie sur un diagnostic territorial de qualité¹³, est désormais partagée entre l'État et les collectivités territoriales. Le contrat de plan, qui sert aussi de contrepartie aux fonds européens, s'adapte aux mutations institutionnelles et socio-économiques de son contexte, la génération actuelle affirmant la nécessité d'assurer la transition écologique.

Dans un premier temps, l'État tente d'imposer ses priorités en fixant un mandat de négociation aux préfets de région, ainsi qu'un plan chiffré d'action, qu'il présente comme non négociables. Comme le montre l'analyse de la négociation des contrats précédents (Leroy, 2017), ces prétentions de l'État régulateur de l'aménagement du territoire suscitent des réactions des régions et des autres collectivités locales. Les acteurs locaux résistent et le contrat de plan fait l'objet d'un marchandage serré, relayé par le préfet, avec les ministères centraux.

Pour la génération 2021-2027, le contexte particulier de la crise de Covid a modifié la chronologie de la négociation : en septembre 2019, la procédure a été lancée¹⁴ ; un accord de partenariat, signé par le Premier ministre Jean Castex et les Présidents des régions le 28 septembre 2020, a prévu que 8,6 Md€ s'ajouteront, au titre du plan de relance, aux crédits ordinaires contractualisés par l'État ; par ailleurs, la négociation du volet Mobilités a été repoussée, les crédits devant être intégrés par la voie d'avenants aux contrats de plan. Des accords stratégiques préalables sur les grandes orientations ont ensuite été signés en 2021 (sauf deux régions). Nonobstant ces soubresauts, la logique de l'action publique conventionnelle reste la même. Comme à chaque génération, la confrontation du mandat de négociation du préfet (23 octobre 2020) et des demandes régionales a enflammé la négociation, sauf que cette fois les rallonges financières de l'État ont été en partie anticipées

¹³ Cas du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires : article L4251-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) issu de l'article 10 de la loi Notre du 7/08/2015.

¹⁴ Circulaire du Premier Ministre du 5/09/2019 adressée aux préfets de région relative à la méthodologie et au calendrier d'élaboration des CPER 2021-2027.



par les accords régionaux de relance¹⁵. Comme toujours, les conflits ont été mis en scène par les acteurs locaux.

Par exemple, la Région Normandie avait refusé de signer son Cper en raison de l'insuffisance du financement de l'enseignement supérieur par l'État : « Or, la rédaction du mandat que vous avez adressé au préfet de région ne traduit en rien cette construction ascendante, puisque les crédits annoncés se présentent, comme pour les contrats précédents, sous la forme d'allocations de crédits par ministère, et surtout sans les crédits permettant de répondre à cette priorité régionale. Très concrètement, au lieu des 100 M€ attendus, nous en avons obtenu 46,5 M€ »¹⁶. Si un accord a été trouvé sur ce point, le volet Mobilités demeure bloqué, en raison du refus de l'État de financer le contournement de Rouen. De même, la Corse a refusé de signer en raison de divergences sur le financement de la langue corse, du développement économique et de la gestion des déchets.

Finalement, les règles (sociologiques) de sélectivité des priorités du développement régional se croisent avec celles de cofinancement, d'engagement financier et de préservation des crédits. L'action publique conventionnelle résulte d'un compromis négocié par l'État et les collectivités entre la conception institutionnelle du développement régional et sa concrétisation financière. La régulation financière altère la logique de base du contrat de plan qui le structure sans le déterminer. Ce modèle de sociologie financière subsume les deux positions radicales qui s'opposent, à savoir : celle qui idéalise le Cper comme une forme d'action publique globale, transversale au service du développement territorial ; celle qui dénonce l'étatisation de la procédure, le saupoudrage des crédits, le manque de sélectivité stratégique et les défauts du suivi et de l'évaluation (Cour des comptes, 2014 ; 2023). On peut regretter aussi que le Cper, malgré son rôle de poupée gigogne¹⁷, ne parvienne pas à articuler l'ensemble des procédures contractuelles qui sont éparpillées dans le mille-feuille territorial français.

Ce type de partenariat financier a le mérite de s'inscrire dans un référentiel de développement régional, mais ne cadre pas suffisamment la négociation par des indicateurs explicites et pertinents de la régulation financière de l'action publique. Dans le cas de la péréquation, le référentiel est un principe de justice.

b) La péréquation, un principe de justice aux effets trop dilués

La péréquation répond à un référentiel global de justice, consistant à améliorer la situation financière des collectivités les plus démunies. Ce principe inspire des critères financiers¹⁸, comme l'illustre la péréquation qui répond à un référentiel global de justice, consistant à améliorer la situation financière des collectivités les plus démunies. Cette exigence constitutionnelle prévue à l'article 72-2 de la Constitution n'est pas interprétée par le Conseil constitutionnel de manière très contraignante. Ainsi, le législateur n'est pas obligé de prévoir

¹⁵ Accords souvent négociés en même temps que les Cper dont une partie des crédits figure dans les Cper : circulaire du Premier ministre du 23/10/2020 aux préfets sur la mise en œuvre territorialisées du plan de relance.

¹⁶ Lettre d'Hervé Morin du 15/12/2020 au Premier Ministre Jean Castex, p. 2.

¹⁷ Le Cper est notamment articulé avec les contrats de ville, les contrats interrégionaux des massifs et des bassins de fleuves et, pour 2021-2027 avec les contrats territoriaux de relance et de transition écologique (CRTE) qui visent surtout le bloc communal (circulaire du 20/11/2020 du Premier ministre aux préfets).

¹⁸ Sur l'usage des chiffres en finances : Pariente, 2019 ; Leroy, 2022.



une péréquation pour chaque type de ressources¹⁹, ni de l'appliquer à la compensation de chaque création ou transfert de compétence²⁰ ; il peut inclure une collectivité comme contributrice d'un fonds de péréquation, alors qu'elle est considérée comme défavorisée pour d'autres dotations²¹, et a la faculté de regrouper selon des critères objectifs et rationnels les collectivités en catégories particulières comme le milieu urbain ou rural. Il faut aussi rappeler que la mise en œuvre du principe constitutionnel de péréquation doit être compatible avec le respect de la libre administration et, au-delà, de l'autonomie financière.

La péréquation vise à réduire les inégalités d'offre de services publics, indépendamment des choix de gestion des décideurs locaux, en corrigeant les inégalités de ressources et de charges issues des disparités démographiques et socio-économiques entre les territoires. En progression quantitative, elle est opérée en faveur des collectivités défavorisées de deux façons : verticalement par des concours de l'État²² et horizontalement²³ par des prélèvements sur les collectivités favorisées.

Ainsi, la péréquation verticale du bloc communal a progressé de 1,11 Md€ entre 2017 et 2022, de 320 M€ en 2023 et 280 M€ en 2024 (projet de loi de finances). La péréquation verticale des départements est en hausse de 10M€ par an de 2017 à 2024. La péréquation horizontale a progressé en raison de la hausse de la péréquation des droits de mutations à titre onéreux (DMTO).

En théorie, les critères appliqués devraient servir de manière cohérente cet objectif général de réduction des inégalités territoriales. En ce sens, certains dispositifs de péréquation font preuve d'une bonne efficacité (Tableau 1), même si des améliorations sont souvent souhaitables. Il faut souligner que la péréquation profite surtout aux communes dont les écarts de ressources ont diminué, en lien principalement avec la dotation globale de fonctionnement (DGF).

¹⁹ CC n° 2003-474 DC du 17/07/2003, cons. 18, Loi de programme pour l'outre-mer.

²⁰ CC n° 2003-487 DC du 18/12/2003, cons. 15, Loi portant décentralisation du revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

²¹ *Ibid.*

²² Péréquation verticale par des dotations incluses dans la DGF et par le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP). Pour les communes, on a la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR), la dotation nationale de péréquation (DNP), la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM, part péréquation) et le FDPTP ; pour les groupements de communes, la dotation d'intercommunalité (DI) et le FDPTP ; pour les départements, la dotation de fonctionnement minimale (DFM) et la dotation de péréquation urbaine (DPU). Les régions n'ont plus de DGF qui est remplacée par une fraction des recettes de TVA. D'autres concours ou subventions de l'État peuvent aussi avoir un effet péréquateur en raison de leurs critères.

²³ Péréquation horizontale basée sur les ressources des collectivités territoriales. Pour les communes, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) et le fonds de péréquation départemental des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement et la dotation de solidarité communautaire (DSC) des intercommunalités vers les communes-membres ; pour les groupements de communes, le FPIC ; pour les départements, le fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (FPDMTO) sachant que le fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) a été supprimé par la loi de finances pour 2023 ; pour les départements de la région parisienne, le fonds de solidarité des départements de la région Île-de-France (FSDRIF), le fonds de solidarité interdépartemental d'investissement (FS2I, dispositif créé par ces départements) ; pour les régions, le fonds de solidarité régional (FSR, basé sur la dynamique de la TVA).

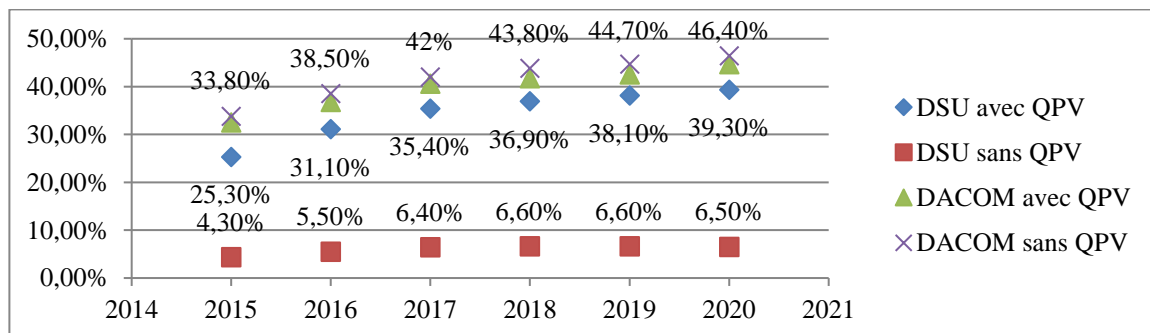


Depuis 2021, un indicateur loffien mesure la contribution des dotations de péréquation²⁴ à la réduction des écarts de richesse des communes et des départements, au regard de leur potentiel financier (les régions ne perçoivent plus de DGF). Chaque année, la cible est de sortir une part (en %) des communes ayant un potentiel financier inférieur à 75% de la moyenne de leur strate. Le ratio est de 9,9% en 2021, 10,1% en 2022, 9,7% en 2023 et 9,4% en 2024. Ces objectifs ont été atteints en 2021 et 2022. Ils ont été vérifiés par la Cour des comptes (2023, p. 117) pour les communes de métropole en 2022 : 3580 (58%) des 6133 communes, soit 10,3% du total (34825 communes), ayant un potentiel financier inférieur à ce seuil l'ont franchi après péréquation.

On constate aussi que la péréquation (verticale et horizontale) est mobilisée plus fortement pour les collectivités les plus défavorisées. Ainsi, en 2022, seuls 1125 communes, soit 3,2%, accusant des indicateurs de charges et de revenus dégradés, ont reçu des recettes de péréquation représentant (par habitant) au moins 25% de leurs recettes réelles de fonctionnement (Cour des comptes, 2023, p. 113).

Autre exemple : la DSU progresse plus fortement dans les communes ayant un quartier prioritaire de la ville qu'ailleurs (Figure 2) : entre 2015 et 2020, son poids dans la DGF est passé de 25,30% en 2015 à 39,30% en 2020, soit une hausse de 14 points, alors qu'il a évolué de 2,2 points seulement dans les autres villes (de 4,30% à 6,50%).

Figure 2 : Part de la DSU et la DACOM dans DGF en %



Communes d'au moins 5000 habitants hors Paris, Lyon, Marseille. QPV : quartier prioritaire (défavorisé) de la politique de la ville. Lecture : en 2020, dans les communes avec au moins un QPV, la part de la DSU dans la DGF est de 39,30% de 25,3 % contre 6,5 % dans les autres communes.

Source des données : Observatoire des territoires, Bilan de la péréquation, 11/07/2023

Une autre illustration est donnée par le FPIC, dont le montant est plafonné depuis 2016 à 1Md€ : ce fonds de péréquation intercommunale, bâti sur des indices synthétiques, réduit chaque année de 12% l'indice de Gini mesurant les inégalités financières entre les ensembles intercommunaux (Cour des comptes, 2023, p. 132). En 2022, ce dispositif de péréquation

²⁴ Annexe de la Mission Relation avec les collectivités territoriales. Pour les communes, seule est prise en compte la péréquation verticale par la DSU, la DSR la DNP et la DACOM ; pour les départements, la péréquation verticale par la DFM, la DPU et la péréquation horizontale par les soldes des fonds DMTO et CVAE ainsi que le FSDRIF.



horizontale, qui a mobilisé comme contributeurs 52% des ensembles intercommunaux (658 + Paris)²⁵, a bénéficié à 60% des ensembles (780), 36% étant des contributeurs nets.

Mais, d'autres dispositifs de péréquation n'ont pas autant d'efficacité, plusieurs constats étant plus négatifs. Pour le FPIC, la méthode de prélèvement et de répartition est écartée, comme l'autorise la loi, par 27% des ensembles intercommunaux (2022) : 2% ont choisi, à la majorité des 2/3²⁶, le régime dérogatoire (l'écart est limité à 30% par rapport au régime normal) et 25%, à l'unanimité, une répartition libre. À la différence de la DSU, la part de la DACOM qui a un rôle de péréquation pour les communes d'outre-mer, est légèrement inférieure dans celles ayant un quartier relevant de la politique de la ville et progresse au même rythme que dans les autres communes (Figure 2). Concernant l'impact de la péréquation, les recettes consacrées à cette fin (131,1 Md€) comptent seulement en 2022 pour 5,4% des recettes réelles de fonctionnement des collectivités locales (Cour des comptes, 2023, p. 111).

Trop souvent, les dispositifs de péréquation ne sont pas assez sélectifs. Ainsi, 97,5% des communes bénéficient d'au moins une dotation de péréquation rattachée à la DGF²⁷ (Cour des comptes, 2023, p. 125), 2/3 des communes d'au moins 10 000 habitants reçoivent la DSU et 62% sont éligibles à DNP. 98% des communes de moins de 10 000 habitants reçoivent la dotation de solidarité rurale (DSR) pour sa fraction péréquation qui s'élève à 862 M€ en 2024, et 67,5% des villes de plus de 100 000 habitants la DNP. Toutes les communes d'outre-mer perçoivent la DACOM (389 M€ en 2024)...

Ainsi, prise comme un tout (Tableau 1), la péréquation répond à un référentiel de justice, mais est mise en œuvre par des indicateurs, qui manquent de cohérence globale et de lisibilité, même s'ils sont ponctuellement rationnels. Les critères utilisés manquent de sélectivité (saupoudrage) et connaissent des définitions variables, un constat qui est général aux transferts financiers.

c) La jungle des critères financiers des transferts de l'État

Cette fois la régulation financière est toujours orientée par des critères internes mais n'est pas sous-tendue par un référentiel global : elle se rapporte à des objectifs sectoriels externes de politiques publiques, qui sont parfois cohérents comme dans le cas de certaines dotations, ou non, surtout quand on les considère dans leur ensemble.

Par rapport à la cohérence, sans détailler le champ vaste et complexe des transferts financiers, on sait que : la DGF (27,245 Md€ en 2024) concourt au fonctionnement des services locaux ; la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), le fonds de compensation de la TVA (FCTVA), la dotation de soutien à l'investissement local DSIL, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de la politique de la ville (DPV), soutiennent l'investissement²⁸, avec une coloration verte (transition énergétique), etc.

²⁵ L'ensemble intercommunal agrège l'EPIC et les communes-membres pour le régime de ce fonds (qui vise aussi quelques communes isolées).

²⁶ L'article 241 de la loi de finances pour 2024 autorise une délibération pluriannuelle qui reste valable tant qu'elle n'est pas rapportée (sauf changement de situation institutionnelle).

²⁷ À savoir venant de la DSU (dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, de la DSR (dotation de solidarité rurale) ou dotation nationale de péréquation. Pour une présentation didactique : Douat, 2018.

²⁸ Où le préfet joue juridiquement un rôle important (Sénat, 2022 ; Houser, 2023).



Considérés dans leur singularité et dans leur historicité, les transferts financiers de l'État (dotations, fonds, compensations, etc.) se rattachent ainsi à des motifs variés qui ont justifié leur création, leur modification ou leur suppression. Mais pour de nombreuses dotations particulières ou pour les concours pris comme un tout, la régulation financière suit des objectifs éclatés mis en œuvre par des critères complexes dont la cohérence globale est incertaine. Les dispositifs se sédimentent et maintiennent une part de dépendance au passé (Pierson, 2000 ; Palier, 2010) qui entraîne de l'inertie budgétaire (Wildavsky, 1964 ; 1975 ; Rose, Davies, 1994 ; Siné, 2006) et de nombreux changements incrémentaux, graduels (Lindblom, 1959). Ils se contredisent dans certains cas.

Ainsi, le FDPTP, créé en 1975, existe toujours, malgré la suppression de la taxe professionnelle (TP) en 2010 : il est abondé par une dotation de l'État et réparti par le conseil départemental au profit du bloc communal. La dotation de compensation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre a aussi un lien avec la TP, en particulier avec la suppression de la part salariale de cet impôt par la loi de finances pour 1999. La DSID remplace la dotation globale d'équipement (DGE) des départements supprimée en loi de finances pour 2019 : la DSID comportait deux parts, l'une pour soutenir des projets d'investissement, l'autre étant versée en fonction du potentiel fiscal à la section d'investissement du budget départemental. La loi de finances pour 2022 a supprimé cette part péréquatrice (un recul de principe), la DSID étant utilisée par le préfet de région pour subventionner les projets d'investissement des départements. Faute de réduire le nombre de communes par une réforme institutionnelle globale, les mécanismes financiers tentent de réguler leur nombre, sans grand succès : pour relancer la fusion des communes dans une commune nouvelle (statut prévu depuis 2010), une dotation d'amorçage des communes nouvelles a été créée par la loi de finances pour 2020²⁹.

L'absence d'un référentiel global est dommageable à la régulation financière : l'attribution des dotations et fonds relevant des transferts de l'État vers les collectivités locales s'opère selon de nombreux critères qui répondent à des logiques de négociation politique, de justice spatiale et de rationalisation bureaucratique. L'application d'un processus rationnel-légal de type wébérien est donc inabouti, en raison de la jungle des critères tenant compte des revendications des nombreux acteurs du mille-feuille territorial.

En 2023, la Cour des comptes (2023, p. 9) dénombre ainsi 155 modes de transferts finançant les collectivités territoriales, en incluant la fiscalité (affectation et partage de certains impôts, remboursement des exonérations et dégrèvements décidés par le législateur).

Bien qu'appartenant aux mêmes familles, avec en tête de la liste le potentiel fiscal ou financier, les indicateurs de ressources et de charges sont hétérogènes. Selon une étude de l'OFGL (avril 2019), 78 critères différents (hors choix des collectivités) sont utilisés pour le calcul des dotations et des fonds, en particulier pour la péréquation : 39 sont financiers, dont 26 de ressources et 13 de charges ; 39 sont non financiers, dont 11 démographiques, 18 sociaux, 6 économiques, 4 matériels. L'hétérogénéité des indicateurs est accentuée quand l'autorité locale dispose d'un pouvoir de définition : dans le cas du FDPTP, une étude (OFGL, octobre 2019) sur 53 départements recense 47 critères, même si 5 sont plus fréquents...

²⁹ Article L2113-22-1 du CGCT.



Cette jungle des critères complique leur usage et nuit à leur cohérence globale. Les dotations sont souvent réparties en enveloppes et/ou parts avec leurs propres indicateurs. Des indicateurs synthétiques sophistiqués sont utilisés couramment³⁰. Un même indicateur est appliqué de plusieurs manières, à l'instar des potentiels fiscal et financier qui dépendent du périmètre des ressources, du nombre d'habitants, ou de la superficie, ou est parfois corrigé par un logarithme. Plusieurs dispositifs prévoient des garanties d'évolution ou de sortie progressive pour éviter des baisses brutales de ressources, par exemple la DSR qui assure une péréquation vers les communes rurales. Les critères d'éligibilité des contributeurs, des bénéficiaires, de répartition individuelle, de plafonnement ou de versement minimum ne sont pas toujours identiques. Les grandes réformes, notamment de la fiscalité, affectent certains dispositifs³¹ et le calcul des indicateurs, ce qui nécessite encore des micro-régulations. C'est le cas des potentiels fiscal et financier (qui part du potentiel fiscal en ajoutant certaines dotations comme la part forfaitaire de la DGF) qui ont vu leur panier de ressources modifié à la suite de la suppression de grands impôts locaux, - TP, taxe d'habitation (TH) sur la résidence principale, CVAE -, ou de la redistribution de la fiscalité entre les catégories de collectivités (TH résiduelle et taxes foncières). La logique de ces indicateurs, initialement calculés par la multiplication des bases par les taux moyens de la catégorie de collectivités (« potentiel »), est obscurcie par l'ajout de produits fiscaux réellement perçus...

Il convient d'examiner le cas des dépenses interdites, où la régulation par des objectifs sectoriels s'opère sans indicateurs financiers précis.

d) Des objectifs sectoriels à l'interdiction de certaines dépenses locales

La restriction au pouvoir dépensier local est reconnue par la Constitution. En effet, le principe de libre administration (article 72) suppose un pouvoir sur les dépenses. Ce pouvoir est reconnu explicitement par l'article 72-2 (1^{er} alinéa), qui vient consacrer une autonomie de gestion » (Conan, Muzelec, 2022, p. 29) : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement ». Toutefois, leur libre administration s'exerce dans les conditions « prévues » (art. 72) ou « fixées » (art. 72-2) « par la loi ». En outre, l'article 34 dispose aussi que « la loi détermine les principes fondamentaux » de leur libre administration, de leurs compétences et de leurs ressources. On sait aussi que la définition par la loi du champ de compétences de chaque catégorie de collectivités³² limite les dépenses qui supposent un intérêt public local. Comme le relève la doctrine, « la liberté de dépenser » (Oliva, 2022, p. 4) des décideurs locaux est restreinte par des contraintes juridiques (1) « importantes » (Dussart, 2017, p. 266). Certaines dépenses sont interdites, d'autres sont obligatoires, le reste formant la catégorie des dépenses facultatives.

La justification de l'interdiction se trouve souvent dans des principes de philosophie politique et de justice sociale : portant sur l'objet de la dépense, elle ne nécessite pas d'indicateurs financiers, comme dans le cas des concours de l'État. Ainsi, les subventions d'intérêt local

³⁰ DSU, DSR, part péréquation DSID, DPV, part péréquation du FMDI et du DCP, FSDRIF...

³¹ Ainsi en 2023 le fonds de péréquation de la CVAE, qui s'élevait à 58 M€ en 2022, est supprimé.

³² Seules les communes ont conservé la compétence générale sur leurs affaires (article L2121-29 du CGCT), les départements (article L3211-1 du CGCT) et les régions (article L4211-1 du CGCT) ayant une compétence d'attributions plus restreinte. Les EPCI ont par nature des compétences (certes larges) définies par la loi.



doivent respecter des principes comme l'égalité³³ et la liberté du commerce et de l'industrie. Des dépenses locales sont prohibées par la loi. L'interdiction de subventionner les cultes découle en dernière instance de la conception française de la laïcité, exprimée dans la loi de 1905, visant à préserver la neutralité de l'intervention publique (Encadré 2).

Encadré 2 : La régulation des subventions aux cultes

Selon l'article 2 de la loi 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État, qui ne s'applique pas à certains territoires : « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte ». L'interdiction se justifie par la neutralité des collectivités publiques à l'égard des cultes. Les associations cultuelles, c'est-à-dire ayant pour objet exclusif l'exercice d'un culte » (article 19), ne sauraient recevoir des subventions publiques (article 19-2, §III), par exemple sous la forme de la prise en charge de la formation des religieux. Sont cependant autorisées les dépenses d'aumônerie, celles assurant le libre exercice des cultes dans les établissements publics (scolaires notamment), les aides aux réparations et travaux d'accessibilité (cas d'un ascenseur pour les personnes à mobilité réduite), aux édifices affectés au culte public.

Les associations ayant pour objet l'exercice d'un culte et d'autres activités ne sont pas considérées comme ayant un caractère cultuel au sens de la loi de 1905. Une collectivité ne peut financer les activités cultuelles des associations à objet mixte, mais peut leur verser une subvention pour un projet, une manifestation ou une activité sans caractère cultuel³⁴ à deux conditions : la présence d'un intérêt public local et la garantie (par convention, etc.) de l'affectation exclusive à cette fin. Le juge administratif exclut notamment le logement des religieux en charge du culte et les locaux d'enseignement de la doctrine religieuse. Les collectivités publiques ne peuvent pas financer de nouveaux édifices cultuels ou des installations pour célébrer un culte³⁵...

Le refus de permettre aux décideurs locaux (et aux entreprises) de subventionner les partis politiques est à relier au choix français d'assurer une meilleure transparence financière de la vie politique³⁶ en réservant cette action à l'État.

Par ailleurs, il est normal de cantonner les dépenses des collectivités territoriales aux politiques d'intérêt public local, même si la répartition des compétences par le législateur fait l'objet de débats. Par exemple, l'interdiction de principe d'un soutien politique³⁷ ou de l'intervention (neutralité) dans un conflit du travail³⁸ ne fait pas obstacle, depuis la loi du 16 janvier 2002 de modernisation sociale, au financement (égalitaire³⁹) des structures territoriales syndicales menant des missions d'intérêt local...

Finalement, la portée de ces principes et objectifs sectoriels est ajustée, plus ou moins bien, en fonction du contexte historique par la loi et par la jurisprudence. Par exemple, comme l'explique B. Poujade (2017), le Conseil d'État interdit l'empiètement des communes, en dépit de la clause générale de compétence, sur les missions exclusives des autres collectivités publiques.

³³ Les différences de traitement entre les bénéficiaires et les non bénéficiaires d'une subvention doivent reposer sur des critères objectifs : Conseil d'État (CE) n° 440330, 17/06/2021, cons. 26.

³⁴ Achat d'un orgue destiné à des leçons artistiques ou des activités culturelles.

³⁵ Elles peuvent financer l'entretien et la conservation des édifices servant à l'exercice public d'un culte dont elles étaient propriétaires lors de la séparation des Églises et de l'État, ce qui exclut les dépenses d'amélioration.

³⁶ Loi n° 88-227 du 11/03/1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

³⁷ CE n° 216706, 28/10/2002, Commune de Draguignan.

³⁸ CE n° 40536, 2/08/1912, Fédération des amicales des instituteurs de France. CE n° 89325, 11/10/1989, Commune de Gardanne et al.

³⁹ CC n° 2002-455 DC du 12/01/2002, cons. 118.



Par rapport à l'échelle des figures de pouvoir, ces ajustements créent une régulation financière de l'action publique par l'État⁴⁰. Certes, le principe concerné est parfois strictement défini et appliqué, laissant peu de place à l'interprétation, ce qui déplace la figure de pouvoir de la régulation vers l'État régulateur de l'action locale : c'est le cas de la prohibition, par nature, des dépenses privées, par exemple quand elles concernent les voies privées⁴¹ ou les charges personnelles des élus locaux. Mais, la plupart du temps, une interprétation du principe sectoriel, ou la conciliation de plusieurs de ces principes, sont nécessaires. La jurisprudence administrative est donc nuancée, d'autant plus que la détermination de la nature de l'intérêt public local est parfois délicate. Ainsi, un voyage outre-mer financé par une commune a été considéré par le Conseil d'État⁴², contrairement aux juges de la Cour d'appel, comme répondant à l'intérêt public, compte tenu de la situation de cette petite collectivité, isolée et défavorisée économiquement et culturellement. En l'absence de texte autorisant ou interdisant l'octroi d'un concours financier, une collectivité peut accorder une subvention à une association pour des activités justifiées par un intérêt public local, ce qui ne fait pas obstacle à ce que l'association mène par ailleurs (hors subvention) une activité politique⁴³.

Dans le cas du financement de l'enseignement privé, il s'agit de concilier la liberté de choix des familles et les principes du service public de l'enseignement.

e) La régulation sinueuse de l'enseignement privé

En 2022, 2,15 millions d'élèves sont scolarisés dans le privé, soit environ 17% des élèves de France, un ratio variant selon les territoires. Selon le projet annuel de performance 2024 du Programme budgétaire 139, 4652 établissements privés du premier degré et 2905 du second degré (collèges et lycées) sont en 2022 sous contrat avec l'État⁴⁴, dont 96% sont catholiques.

Plusieurs rapports ont souligné la carence des contrôles, tant au niveau financier que pédagogique (Cour des comptes, 2023, p. 89 ; Assemblée Nationale, 2024, p. 66), exercés sur l'enseignement privé sous contrat qui bénéficie d'importantes subventions publiques. Une réforme, reculée par crainte de rallumer la guerre scolaire, apparaît justifiée pour lutter contre les discriminations sociales.

L'enseignement privé relève juridiquement de la liberté de choix de l'instruction par les familles⁴⁵. Les établissements privés sous contrat, qui peut être « simple »⁴⁶ ou « d'association » doivent accueillir les élèves sans distinction d'origine, d'opinion ou de croyance. Ce régime du contrat garantit le « caractère propre »⁴⁷ des établissements privés, à

⁴⁰ Par ailleurs, le respect des règles communautaires s'impose, telle la notification à la Commission européenne d'une aide économique régionale : CE n° 343440, 23/07/2012 Région Île-de-France.

⁴¹ CE, 11/10/1929, Berton ; CE, 17/10/1980, Braesch.

⁴² CE n° 245165, 7 juillet 2004, Commune de Celoux.

⁴³ CE n° 425926, 8 juillet 2020, association Nosig.

⁴⁴ En France, environ 2500 établissements sont hors contrat.

⁴⁵ La liberté d'enseignement est un principe fondamental reconnu par les lois de la République : CC n° 77-87 DC du 23/11/1977. Inscrite dans le Préambule de 1946 auquel se réfère la Constitution de 1958, cette liberté figure aussi dans la Convention européenne des droits de l'homme.

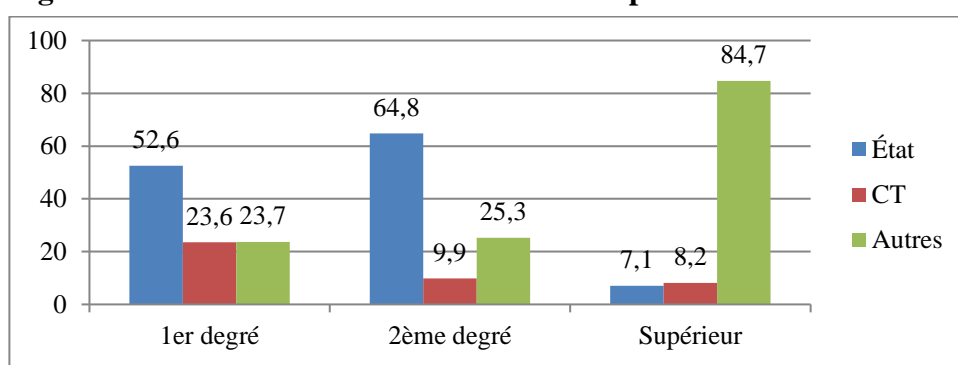
⁴⁶ Article L442-12 du Code de l'éducation : le contrat simple est réservé aux écoles du 1^{er} degré remplissant des conditions de fonctionnement ; le contrat d'association vise les deux degrés répondant à un besoin scolaire (article L442-5 du Code de l'éducation).

⁴⁷ Article L442-1 du Code de l'éducation.

savoir leur spécificité confessionnelle ou éducative (cas des langues). Les établissements privés bénéficient aussi d'une autonomie d'organisation.

L'enseignement privé concentre des élèves socialement favorisés, particulièrement dans la région parisienne et les grandes villes (Courtioux, Maury, 2020 ; Oberti, 2023). Le choix du privé est retenu par les classes supérieures pour contourner la carte scolaire du public. La Cour des comptes (2023) relève que le ratio des élèves très favorisés est passé de 26,4% des effectifs en 2000 à 40,2% en 2021 ; les élèves de milieux favorisés représentent 55,4% des effectifs en 2021 contre 32,3% dans le public (Cour des comptes, 2023).

Figure 3 : Le financement des établissements privés sous contrat en 2022 en %



Source : Ministère de l'éducation, DEPP 2024

Le régime financier, assez complexe, a évolué⁴⁸. Le financement de l'État aux établissements privés sous contrat représente en 2022 (Figure 3) : 53% pour le 1^{er} degré (le ratio est de 57% dans le public), 65% pour le 2^{ème} degré (72% dans le public) et 7% pour l'enseignement supérieur (75% dans le public). La part des collectivités territoriales est de 24% dans le 1^{er} degré (39% dans le public), de 10% dans le 2^{ème} degré (23% dans le public) et de 8% dans le supérieur (8% dans le public). La part des familles et autres financeurs (entreprises...) est de 24% dans le 1^{er} degré (4% dans le public), 25% dans le 2^{ème} degré (5% dans le public) et 85% dans le supérieur (17% dans le public).

Pour l'enseignement du premier degré (écoles maternelles et primaires) et du second degré (collèges et lycées), certaines dépenses sont interdites, d'autres obligatoires et d'autres encore facultatives.

L'article L151-3 du Code de l'éducation dispose que « Les établissements privés sont fondés et entretenus par des particuliers ou des associations », ce qui dans le principe interdit son financement public. Mais des dérogations importantes existent.

⁴⁸ Principalement : Loi Carle du 28/10/2009 garantissant la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association pour les élèves scolarisés hors de leur commune de résidence. Loi Gatel du 13/04/2018 simplifiant et encadrant le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat. Loi Blanquer du 26/07/2019 pour une école de la confiance. En application de l'article L151-6 du Code de l'éducation, « l'enseignement supérieur est libre ». L'État, qui est compétent pour l'enseignement public (article L719-4 du Code de l'éducation), accorde des subventions aux établissements d'enseignement supérieur privé sous contrat, essentiellement des écoles privées d'ingénieurs ou de management.



Le financement public des dépenses des établissements privés d'enseignement hors contrat avec l'État est interdit, y compris pour les aides indirectes⁴⁹.

Le financement du fonctionnement des établissements privés sous contrat d'association avec l'État constitue une dépense obligatoire pour les collectivités publiques. L'État prend notamment en charge les rémunérations des enseignants agréés et les bourses aux élèves. Pour les autres dépenses de fonctionnement, les collectivités locales interviennent.

Pour les dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat simple avec l'État (écoles maternelles et primaires), la participation des communes est, selon l'article L442-12 précité, facultative. Quand une aide est consentie, celle-ci ne doit pas constituer un avantage supérieur à celui accordé au secteur public dans le domaine concerné (article R442-53).

Pour les établissements sous contrat d'association avec l'État, l'article L442-5 précise que « les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public ». Les modalités de la participation sont précisées par des textes réglementaires. La règle de la parité de financement du fonctionnement, dont l'origine remonte à la loi Debré du 31 décembre 1959 s'applique aussi aux écoles maternelles depuis la loi du 26 juillet 2019 pour une école de confiance : en effet, cette loi abaisse à 3 ans (au lieu de 6) l'âge de la scolarisation obligatoire. L'article R442-47 précise que l'aide des collectivités publiques au fonctionnement des classes sous contrat d'association ne doit pas constituer un avantage supérieur à celui donné aux classes du public sur le même ressort territorial dans le domaine concerné. Les dépenses de fonctionnement (toujours hors rémunérations assurées par l'État) pour la scolarisation des enfants de moins de trois ans dans des maternelles privées sous contrat avec l'État ne sont prises en charge par les communes que si elles ont donné leur accord (article R442-44) : cette disposition est applicable aux enfants scolarisés dans la commune de résidence ou dans une autre commune si une convention le prévoit.

Enfin, en application de l'article L442-5-1, la participation financière de la commune de résidence d'un élève aux dépenses de scolarisation de celui-ci dans une école privée sous contrat d'association située dans une autre commune constitue une dépense obligatoire « lorsque cette contribution aurait également été due si cet élève avait été scolarisé dans une des écoles publiques de la commune d'accueil ». Les conditions sont les suivantes : la commune de résidence, ou le regroupement pédagogique intercommunal auquel elle participe, n'a pas la capacité d'accueillir sur place l'élève ; ou la famille fait état de contraintes professionnelles, familiales (rassemblement de la fratrie⁵⁰) ou médicales. Ce dispositif, initié par la loi Carle du 28 octobre 2009 est aligné sur celui applicable au cas d'un élève scolarisé dans une école publique d'une autre commune que sa résidence. Il concerne aussi le cas des écoles de langue régionale. Quand les conditions rendant obligatoire la dépense ne sont pas réunies, la commune de résidence conserve la faculté de participer aux frais de fonctionnement de l'établissement privé d'accueil : le montant est calculé selon les mêmes critères fixés par l'article L442-5-1 dans le cas de la contribution obligatoire qui s'effectue par accord entre les communes de résidence et d'accueil, ou le cas échéant le ou les EPCI bénéficiaires d'un

⁴⁹ Cette interdiction résulte de l'absence de dérogations prévues par les textes pour les établissements privés hors contrat : cf. par exemple CAA Douai, n°19DA00167, 24/11/2020, cons. 4.

⁵⁰ Ce qui implique que la commune est tenue à une participation aux frais de fonctionnement d'un frère cadet, même si elle n'y était pas pour le frère aîné : CE n° 422992 du 4/10/2019.



transfert de cette compétence ; à défaut d'accord, le préfet fixe le montant de la contribution. En cas de transfert par la commune de résidence à un EPCI de la compétence relative au fonctionnement des écoles, la capacité d'accueil du regroupement pédagogique intercommunal est prise en compte (article D442-44-1).

D'une manière générale, « est interdite l'utilisation de fonds publics au bénéfice d'écoles primaires ou maternelles privées sous réserve de dérogations concernant les seules écoles privées liées avec l'État soit par un contrat d'association, soit par un contrat simple et qui, en cette dernière hypothèse, ont passé à cet effet une convention spéciale avec la commune »⁵¹. La mise à disposition gratuite de locaux est aussi interdite, ce qui ne fait pas obstacle à ce qu'une commune mette gratuitement à disposition des locaux pour une association accueillant des enfants de moins de six ans, dès lors qu'elle ne dispense pas d'enseignement⁵².

Sont interdites aux collectivités publiques les dépenses d'investissement en faveur des établissements privés du premier degré⁵³, qu'ils soient ou non sous contrat avec l'État. Toutefois, l'article L442-16 autorise l'ensemble des collectivités territoriales à concourir à l'acquisition de matériel informatique par les établissements privés sous contrat (simple ou d'association) avec l'État : les subventions ne doivent pas dépasser celles qui sont versées aux établissements publics.

En application de l'article L151-4, l'octroi de subventions d'investissement par l'État ou une collectivité en faveur de l'enseignement privé du second degré sous contrat d'association est possible. Un avis préalable du conseil académique de l'éducation nationale est donné sur l'opportunité de ces subventions. Le financement public est limité à 10% des dépenses annuelles de l'établissement privé⁵⁴, s'il s'agit de l'enseignement général⁵⁵ (loi Falloux) ; pour l'enseignement privé professionnel ou technologique, aucun plafond n'est prévu à l'aide publique (loi Astier). Des locaux peuvent aussi être mis à la disposition. Pour toute aide à l'investissement, une convention doit être conclue (article L442-7).

En outre, en application de l'article L442-17, l'État peut accorder des garanties d'emprunt à des groupements ou associations à caractère national pour financer la construction, l'acquisition et l'aménagement de locaux d'enseignement utilisés par les établissements privés préparant à des diplômes délivrés par l'État. La même faculté est ouverte aux communes pour les écoles, aux départements pour les collèges et aux régions pour les lycées.

Finalement, l'aide aux investissements de l'école privée est une décision politique qui varie selon les collectivités territoriales.

La seconde partie de l'étude s'intéresse à la régulation des flux financiers locaux, et non plus aux éventuels objectifs sectoriels déjà étudiés dans la première partie.

⁵¹ CAA Douai, n° 19DA00167, 24/11/2020.

⁵² *Ibid.*

⁵³ CE n° 60483, 19/03/1986, Département de Loire-Atlantique.

⁵⁴ Dépenses de fonctionnement et d'investissement hors fonds publics au titre du contrat.

⁵⁵ En cas de construction d'un établissement privé du second degré, la subvention doit respecter ce plafond de 10% : CE n° 81713, 6/04/1990, Département Ille-et-Vilaine.



2) LA RÉGULATION DES FLUX FINANCIERS

Dans les temps ordinaires, une régulation de méfiance s'opère pour les dépenses obligatoires et pour ajuster le montant des dotations (a). En période de crise, que celle-ci soit exogène (choc économique, pandémie...) ou intrinsèque (déficit et dette), les décisions financières répondent, de manière douce ou forte (Hood, Himaz, 2017), au désordre brutal et grave (GFP, 2021 et 2022 ; RFFP, 2022). Les moyens, en diminution ou en hausse, sont érigés en finalités de l'action publique par le gouvernement en place qui s'appuie sur les contextes de crise pour justifier le changement. À la suite de la crise économique mondiale de 2008, l'État a remédié aux difficultés de l'emprunt local, précipitées par la chute de Dexia (b), il a fait aussi le choix politique de l'austérité budgétaire, concrétisé dans la baisse de la DGF (c), puis, en 2018, de la régulation contractuelle des dépenses locales (d). À l'inverse, face à la crise de Covid (RFFP, 2021) et aux tensions économiques et militaires internationales, la politique d'expansion budgétaire a profité aux collectivités locales ; toutefois la dégradation du déficit public et de la dette (Pierucci, Cabannes, 2021) pose la question du retour de la régulation de rigueur (e).

a) La gestion des dépenses obligatoires et l'ajustement des enveloppes de l'État

S'agissant des dépenses obligatoires, la justification est avant tout gestionnaire, en l'absence de référentiel ou d'objectifs extérieurs et de critères financiers internes (Tableau 1). En conséquence de la décentralisation, il s'agit pour l'État de s'assurer que les services locaux fonctionnent effectivement. La loi rend ainsi obligatoire la prise en charge directe de services publics comme le traitement des ordures, l'hygiène, les transports, la lutte contre l'incendie et les secours, etc. La loi vise aussi les moyens de fonctionnement généraux qui contribuent indirectement aux services publics, comme les dépenses de personnel, les frais de bureau, etc. Le lien à l'effectivité de la décentralisation des services publics est biaisé dans la mesure où pour l'État ce type d'exigence n'existe pas.

Cette forme de régulation financière s'analyse comme un héritage de la méfiance historique envers la capacité des acteurs locaux à bien gérer leurs budgets. De ce point de vue, le cas du remboursement obligatoire de la dette⁵⁶, qui pourrait relever seulement de la relation contractuelle (de droit privé) avec le prêteur, est emblématique. On peut citer aussi l'obligation de prévoir l'amortissement⁵⁷ des biens immobilisés subissant l'usure du temps (sauf pour petites communes ou groupements) et les provisions⁵⁸. Certes, un principe sectoriel extérieur à la gestion financière existe parfois : on a vu que le financement obligatoire des établissements privés renvoie à la liberté du choix de l'instruction des familles. Mais, l'objectif est le plus souvent, et avant tout, financier, ce qui justifie le classement retenu.

Par ailleurs, même dans les temps calmes, des arbitrages sur les enveloppes des fonds et dotations sont opérés. Ainsi la dotation forfaitaire de la DGF fait en général l'objet d'un « écrêtement » pour financer la part consacrée à la péréquation, en complément des moyens

⁵⁶ Article L1612-15 du CGCT.

⁵⁷ Article L2321-2 alinéa 27° (communes), L3321-1 alinéa 19° (départements) et D4321-1 du CGCT (régions).

⁵⁸ Article L2321-2 alinéa 29° (communes), L3321-1 alinéa 20° (départements) et L4321-1 alinéa 11° (régions).



prévus⁵⁹. À des fins de maîtrise des comptes publics, des « variables d'ajustement » sont aussi activées afin de respecter le plafond des concours de l'État prévu par les lois de programmation des finances publiques (LPFP), telles qu'elles sont reprises dans les lois de finances. En effet, les dotations progressent en raison de l'évolution de leurs critères de calcul, comme la démographie, et de la politique de péréquation. En 2024, 67 M€ sont prévus par la loi de finances au titre des variables d'ajustement : 20 M€ pour les départements et 20 M€ pour les régions au titre de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) ; 27 M€ pour le bloc communal, à savoir 14 M€ sur la DCRTP et 13 M€ sur les FDPTP attribués par le département aux communes et EPCI éligibles. La répartition de ces baisses est effectuée au prorata des recettes réelles de fonctionnement, sur la base de 2022.

La crise de l'emprunt local en 2011 a conduit l'État à intervenir.

b) La régulation réussie des emprunts toxiques locaux

Le régime juridique et gestionnaire de l'emprunt local fait l'objet en temps ordinaire d'une gouvernance au sens conceptualisé ici, même si la dette publique a ses spécificités (Orsoni, 2022, p. 125), Ainsi, à la gestion administrée de l'emprunt surveillée par l'État, qui prévalait jusqu'à la fin des années 1970, a succédé un régime de liberté juridique qui a conduit à la banalisation gestionnaire de l'emprunt dans les années 1990. À partir des années 2000, la généralisation des emprunts structurés à risque, où les taux varient selon des indices déterminés par les marchés, est devenue en partie toxique dans le contexte de la crise de 2008. Cette période a été marquée par la chute de Dexia, principal acteur de l'offre qui détenait en 2011, l'année de sa faillite, plus de 2/3 des emprunts structurés.

Un élément décisif du jeu juridico-politique sur les emprunts structurés à haut risque provient des recours lancés par les acteurs locaux contre les banques, en premier lieu Dexia, principal détenteur des emprunts structurés. L'enjeu était de taille : si le juge admet la responsabilité de Dexia dans l'octroi de ces prêts « toxiques », aux taux d'intérêt très risqués, c'est l'État actionnaire qui est impliqué dans le préjudice financier, et donc en dernière instance, le contribuable national. Ainsi, la crainte des recours contentieux, inspirée par les jugements en première instance favorables au secteur local⁶⁰, a incité l'État à trouver une solution, d'autant que la mobilisation des élus locaux était forte.

⁵⁹ En 2024, 25,2 M€ au titre de la dotation forfaitaire des communes. Le comité des finances locales, qui associe les représentants des collectivités locales, peut aussi modifier ponctuellement certaines enveloppes : en 2024, il a décidé une hausse supplémentaire de 10 M€ de la DSU (qui passe ainsi à 150 M€) financée par écrêtement des dotations forfaitaires du bloc communal. Par ailleurs, la hausse de 90 M€ de la dotation d'intercommunalité est financée en partie par un écrêtement de la dotation de compensation (compensation de la part salaires supprimée en 1999 de la TP) des EPCI à fiscalité propre : le reste provient de la hausse de l'enveloppe de la DGF.

⁶⁰ Tribunal de Grande Instance (TGI) de Nanterre, 8/02/2013, département de la Seine-Saint-Denis contre Dexia et 7/03/2014, commune de Saint-Maur-des-Fossés contre Dexia. TGI de Paris, 25/03/2014, département de la Seine-Saint-Denis contre Depfa Bank...



Pour soutenir les collectivités locales en difficulté (Dussart, 2015), et mettre fin aux contentieux⁶¹, l'État a assaini les emprunts toxiques⁶² et diversifié l'offre publique⁶³. Il a émis des règles de prudence⁶⁴, basées sur des critères financiers de risque cohérents (d'où le classement dans le Tableau 1). La loi du 29 juillet 2014 relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés valide rétroactivement, sauf décisions de justice définitives, les taux stipulés. On est donc loin d'une financiarisation débridée (Ferlazzo, 2018). Aujourd'hui, l'autonomie locale en matière d'emprunt, bien qu'un peu plus encadrée, reste forte (Le Clainche, 2017), la gouvernance étant de retour⁶⁵. Cette régulation de soutien contraste avec celle retenue à la même époque en matière de dotations.

c) La baisse de la DGF, instrument radical de la régulation des concours de l'État

Les transferts financiers venus du budget national apportent des recettes considérables aux collectivités locales, plus de 100 Md€ par an. Leur évolution s'inscrit dans ces trois grands moments : de 1982 à 2010 la progression des dotations de l'État est très favorable, puis fait l'objet d'un encadrement plus strict de 2011 à 2017, avant de retrouver un élan à partir de 2018. Plus finement, plusieurs périodes sont à distinguer.

Du début de la décentralisation de 1982 jusqu'à 1996, les transferts financiers de l'État fixés par les lois de finances progressent sans faire l'objet d'un cadrage pluriannuel. Ils financent notamment les transferts de compétences.

De 1996 à 2010, l'État encadre ses concours par des dispositifs successifs, même si leur progression reste favorable. Le *pacte de stabilité financière*⁶⁶ de 1996 introduit l'enveloppe « normée » regroupant plusieurs dotations, dont l'évolution est fonction des prix. Le *contrat de croissance et de stabilité*⁶⁷ de 1999 retient l'indice des prix hors tabac et une fraction du PIB pour les dotations de l'enveloppe normée, ce qui assure une forte progression. Sous le quinquennat du Président Sarkozy, le *Contrat de stabilité*⁶⁸ de 2008 élargit dans le contexte de crise économique le périmètre de l'enveloppe normée, et limite sa hausse au taux d'inflation, supprimant l'indexation sur le PIB sauf pour la DGF. La loi de finances pour 2009 élargit encore le périmètre de l'enveloppe normée et étend la norme d'inflation à l'ensemble

⁶¹ Encore que, malgré ces quelques succès en première instance, le juge judiciaire a plutôt validé les contrats en considérant les collectivités locales comme des décideurs « avertis » (Cour de cassation n° 16-26210, 28/03/2018, Commune de Saint-Leu-la-Forêt) : Cf. Cabannes, 2019.

⁶² Fonds de soutien créé par la loi de finances pour 2014.

⁶³ Prêts exceptionnels de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui dispose désormais en son sein d'une banque des territoires, et de la Banque européenne d'investissement (en 2014) ; en 2013, création de la Société française de financement local (SFIL), banque publique de développement, détenue principalement par la CDC, de la Banque postale collectivités locales (SA à capitaux publics) et de l'Agence France Locale (AFL), pilotée par les collectivités locales membres pour accéder au marché des obligations. Sur l'AFL : Husson-Rochcongar, 2023.

⁶⁴ Article 32 de la loi du 26/07/2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, charte Gissler de 2009.

⁶⁵ Objet d'un contrat de droit privé, l'emprunt local est opéré auprès d'institutions privées (banques) ou publiques (cf. note précédente), parfois sur le marché des obligations, où une notation par des agences privées intervient.

⁶⁶ Article 32 de la loi de finances pour 1996 : la DGF, principale dotation, est incluse dans l'enveloppe (indexation sur les prix hors tabac), mais continue à suivre aussi la croissance (50% de la hausse du PIB).

⁶⁷ Article 57 de la loi de finances pour 1999. Les dotations hors enveloppe normée progressent aussi, en raison en particulier de la compensation de la suppression de la part salariale de la base de la TP.

⁶⁸ Article 36 de la loi de finances pour 2008 : La notion de « variables d'ajustement », qui consiste à diminuer certains transferts de l'État, est explicitement introduite.



des concours financiers⁶⁹, y compris à la DGF qui perd le lien au PIB⁷⁰. L'article 7 de la LPFP du 9 février 2009 pour 2009-2012 précise que l'évolution annuelle des concours de l'État⁷¹ est égale à périmètre constant à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation.

Cet encadrement des transferts financiers, dont la composition est hétérogène, n'a pas fait obstacle à leur progression : entre 2003 et 2010, leur montant total a augmenté en moyenne, hors mesures de décentralisation (loi du 13 août 2004), de 3,9% par an, soit 2,4 fois plus que l'inflation prévue en loi de finances⁷² ; la progression du montant des concours de l'État a été de 2,7% par an entre 2003 et 2010, hors mesures de décentralisation.

Une rupture se produit en 2011 avec la décision de ne pas augmenter la DGF. Cette décision s'inscrit dans le choix français de s'engager dans la politique d'austérité néolibérale définie au niveau européen⁷³. L'indexation de la DGF sur l'inflation est supprimée par la loi de finances pour 2011 pour être fixée en valeur (montant). L'article 7 de la LPFP pour 2011-2014 prévoit le gel de l'enveloppe normée qui comprend une bonne partie des concours de l'État⁷⁴. Sous le quinquennat du Président Hollande, le système des deux enveloppes, l'une normée et l'autre non, est maintenu. Le dispositif des lois de programmation⁷⁵ est utilisé pour inciter les collectivités locales à une maîtrise stricte de leurs budgets (Conan, 2023).

Des mesures d'économie sont alors décidées pour l'ensemble des administrations publiques. L'article 9 de la LPFP du 31 décembre 2012 pour 2012-2017 pose le principe d'une *contribution au redressement des finances publiques* (CRFP) des collectivités territoriales, reprise par le *pacte de confiance et de responsabilité* entre l'État et les collectivités du 16 juillet 2013. Cet accord, signé par le Premier ministre socialiste et les principales associations d'élus locaux, prévoit une réduction des dotations de l'État au titre de cette contribution. La clé de répartition de l'effort d'économie de 1,5 Md€ en 2014, qui a fait l'objet d'une concertation auprès du Comité des finances locales, est la suivante : 56% (840 M€) pour le bloc communal, 32% (476 M€) pour les départements et 12% (184 M€) pour les régions. L'article 13 de la LPFP pour 2012-2017 gèle à périmètre constant les concours financiers de

⁶⁹ Les concours financiers additionnent les prélèvements sur recettes (PSR), les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales et le produit de la TVA attribuée aux régions en remplacement de la suppression de leur DGF.

⁷⁰ Article 42 de la loi de finances pour 2009.

⁷¹ PSR, Dotation générale de décentralisation (DGD) formation, mission Relations avec les collectivités territoriales.

⁷² Source : PLF 2011, Annexe Jaune, *Effort financier de l'état en faveur des collectivités territoriales*, p. 20.

⁷³ Pour un débat : Blyth, 2013 ; Schäfer, Streeck, 2012 ; Aglietta, 2014 ; Keen, 2014 ; Leroy, 2018 ; Amable, 2021 ; Brookes, 2021.

⁷⁴ Stabilisation en valeur à périmètre constant des PSR (sauf le FCTVA et la DCRTP), de la DGD formation et des crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales.

⁷⁵ Créées par l'article 11 de la loi constitutionnelle du 23/07/2008 les LPFP « s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Bien qu'ayant juridiquement le caractère de lois ordinaires qui ne s'imposent pas aux lois de finances, elles sont utilisées comme un instrument de la rigueur budgétaire. En application de l'article 1 de la loi organique (LO) du 17/12/2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, qui fait suite à l'entrée en vigueur du TSCG de 2012, la LPFP fixe l'objectif à moyen terme de l'équilibre structurel (règle d'or) des comptes des administrations publiques dans le respect de l'objectif d'équilibre prévu à l'article 34 de la constitution. La loi organique du 28/12/2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques intègre, en les complétant, dans la Lolf réformée les dispositions portant sur les LPFP qui figuraient dans la LO du 17/12/2012.



l'État pour l'enveloppe normée à 50,53 Md€ en 2012 et en 2013 et les en 2014 (49,78 Md€) et 2015 (49,03 Md€).

L'article 14 de la LPFP pour les années 2014 à 2019 programme une baisse des concours financiers de 10,75 Md€ jusqu'en 2017⁷⁶, au moyen de la diminution de la DGF⁷⁷. Mise en œuvre par plusieurs lois de finances, elle a été validée par le Conseil constitutionnel pour ces motifs : elle ne porte pas sur une ressource propre au sens de l'article 72-2 protégeant l'autonomie financière⁷⁸ et son ampleur, modérée, n'entrave pas la libre administration locale au sens des articles 34 et 72⁷⁹. La baisse a été moindre que celle prévue, la perte sur la DGF étant en partie compensée par la hausse de plusieurs dotations de péréquation. Elle est quand même significative, à savoir, en cumul, -10,6 Md€ entre 2014 et 2017. Le taux annuel moyen d'évolution des dépenses locales est passé de + 3,1 % entre 2010 et 2013 à + 0,3 % entre 2013 et 2017 (Cour des comptes, 2018, p. 75).

Cette régulation a été effectuée par des critères (relativement) cohérents : la répartition de la contribution au redressement des finances publiques a été opérée au prorata des recettes réelles de fonctionnement pour le bloc communal, selon une logique de péréquation pour les départements et au prorata des recettes totales pour les régions.

Encadré 3 : La protestation contre la baisse de la DGF : l'exemple de Saran

Le 14 avril 2014, face à la baisse de la DGF, le conseil municipal de Saran a adopté cette motion à l'unanimité moins 7 abstentions :

« La baisse des dotations (...) équivaut (...) à 28 000 repas à la cantine scolaire (...) les collectivités locales, astreintes à l'équilibre budgétaire, n'ont aucune responsabilité dans la (...) détérioration des FP ; les dotations (...) sont la compensation, souvent incomplète, des transferts de charge (...) ; en assurant près de 70% de l'investissement (...) Mettre (...) en œuvre (...) la libre administration (...) la relance économique ».

Face à l'hostilité des élus locaux, (Encadré 3), le gouvernement stabilise ses concours et renforce l'encadrement des dépenses dans le cadre des contrats dits de Cahors : l'article 16 de la LPFP pour 2018-2022 fixe ainsi le montant annuel des concours financiers à un peu plus de 48 Md€ à périmètre constant.

La dernière période, à partir de 2020, est directement liée à la crise de Covid qui a un caractère exogène. L'article 14 de la LPFP pour 2023 à 2027 prévoit une progression à périmètre constant des concours de l'État, hors dotation de soutien à l'investissement local exceptionnelle (DSIL) : 54 391 M€ en 2024, 54 959 M€ en 2025, 55 666 M€ en 2026 et 56 043 M€ en 2027, soit une hausse de 3% sur la période. Cette évolution contraste avec la période précédente où les dépenses locales avaient été limitées contractuellement.

d) L'encadrement des dépenses par les contrats de Cahors de 2018 à 2020

⁷⁶ L'article 14 plafonne à périmètre constant les concours de l'État à 56,87 Md€ en 2014, 53,45 en 2015, 49,79 en 2016 et 46,12 en 2017.

⁷⁷ Montant calculé à partir de la part des administrations publiques locales (APUL) dans le total des dépenses rapporté aux 50 Md€ d'économies attendues pour l'ensemble des finances publiques.

⁷⁸ CC n° 2014-707 DC du 29/12/2014, cons. 23, Loi de finances pour 2015.

⁷⁹ Conseil constitutionnel n° 2015-725 DC du 29/12/2015, cons. 18, Loi de finances pour 2016 ; n° 2016-744 DC du 29/12/2016, considérant 53, Loi de finances pour 2017.



La baisse des dotations, qui soulage l'effort de l'État, visait, avant son abandon en 2018, à contenir indirectement les dépenses locales. D'autres instruments sont utilisés pour réguler leur montant. La limitation des dépenses locales est recherchée par le cadrage, peu gênant pour les APUL, du déficit public (soldes effectif et structurel), de la dette et de la dépense publique globale par les LPFP. L'article 7 de la LPFP pour 2014-2019 innove en détaillant l'évolution prévisionnelle des dépenses APUL⁸⁰. L'article 11, après avoir confirmé le principe de la contribution au redressement des finances publiques, institue un *Objectif d'évolution de la dépense publique locale* (Odedel), non contraignant toutefois ; cet article précise que l'Odedel « est déterminé après consultation du comité des finances locales et ensuite suivi, au cours de l'exercice, en lien avec ce comité ». L'Odedel comporte deux ratios exprimés en comptabilité générale, à périmètre constant : la limitation de la progression des dépenses réelles totales (hors amortissement de l'emprunt) à 1,2% en 2014, 0,5% en 2015, 1,9% en 2016 et 2% en 2017 ; la limitation de la hausse des dépenses réelles de fonctionnement à 2,8% en 2014, 2% en 2015, 2,2% en 2016, 1,9% en 2017.

La LPFP pour 2018-2022 (article 13) retient, non plus les dépenses totales, mais un *Objectif national d'évolution des dépenses locales de fonctionnement* qui sont limitées à 1,2% par an, à périmètre constant, par rapport à 2017 pour les années 2018 à 2022. La participation des administrations locales à l'effort de redressement des finances publiques est fixée à 13 Md€ en dépenses de fonctionnement sur 2018-2022, soit en moyenne 2,6 Md€ par an. L'investissement n'est donc pas encadré. L'article 13 prévoit aussi un *Objectif d'évolution du besoin annuel de financement* des collectivités territoriales fixé à -2,6 Md€ par an.

Surtout, l'article 29 de la loi de programmation pour 2018-2022 instaure un dispositif de contractualisation avec les grandes collectivités pour limiter leurs dépenses. Cette novation du gouvernement d'Édouard Philippe a pour but de trouver un consensus avec les décideurs locaux, hostiles à la baisse des dotations pratiquée entre 2014 et 2017. Les contrats de Cahors⁸¹ sont prévus pour les exercices 2018 à 2020 entre l'État et les grandes collectivités territoriales⁸². 321⁸³ collectivités territoriales sont concernées à titre obligatoire, dont 145 communes et 62 EPCI ; ces acteurs représentent en 2018 environ 62% des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des administrations locales (Cour des comptes, 2019).

En pratique, 229 collectivités, soit 71%, ont signé un contrat avec l'État, et 16 collectivités se sont ajoutées volontairement, ce que le texte autorisait. Le contrat inclut un objectif contractuel d'évolution des dépenses de fonctionnement (budgets principaux sans les budgets annexes), un objectif d'amélioration du besoin de financement et, pour ceux qui dépassent le plafond national de référence⁸⁴, une trajectoire d'amélioration de la capacité de

⁸⁰ 1,2% en 2014, 0,5% en 2015, 1,9% en 2016 et 2% en 2017.

⁸¹ Dispositif présenté en 2017 lors de la conférence nationale des territoires dans la ville de Cahors.

⁸² Régions, départements, métropole de Lyon, collectivité de Corse, collectivités territoriales de Martinique et de Guyane, communes et EPCI à fiscalité propre dont le budget principal en 2016 dépasse 60 M€ en dépenses.

⁸³ 322 en 2018, mais la collectivité de Paris fusionne depuis 2019 la ville et le département de Paris.

⁸⁴ Article 29 de la LPFP pour 2018-2022 : ce plafond est mesuré par la capacité de désendettement en nombre d'années, si l'on affectait l'épargne brute à l'encours de la dette à la clôture de l'exercice, à savoir : 12 ans pour le groupe communal, 10 ans pour les départements et la métropole de Lyon, 9 ans pour les régions. L'épargne brute est égale à la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement.



désendettement. Des modulations⁸⁵ sont possibles dans la limite maximale de 0,15 points par an en fonction de trois critères : la population, le revenu moyen par habitant, l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement par rapport à la moyenne de la strate⁸⁶.

Ce dispositif est contraignant. D'abord en cas de refus des collectivités locales de signer le contrat, « le représentant de l'État leur notifie un niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement » (article 29 de la LPFP pour 2018-2022). 92 acteurs ayant refusé la contractualisation sont concernés : 5 régions, 53 départements, 23 communes, 8 EPCI et 3 collectivités uniques (Cour des comptes, 2019, p. 44). Ensuite, des sanctions sont prévues en cas de non-respect du contrat : une reprise financière est applicable⁸⁷ sur le montant des impôts dus (taxes et impositions perçues par voie de rôle) à la collectivité défaillante. Cette reprise est égale à 75% de l'écart pour les collectivités signataires d'un contrat, avec un maximum de 2% des recettes de fonctionnement, selon une procédure contradictoire avec le représentant de l'État, à savoir le préfet qui est l'autorité de décision⁸⁸. La reprise est de 100% pour les collectivités ayant refusé la contractualisation. Le Conseil constitutionnel a validé les contrats de Cahors⁸⁹ comme ne portant pas atteinte à la libre administration ou à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Le bilan de cette régulation de la dépense locale (Tableau 2) est positif. Pour les grandes collectivités, les dépenses de fonctionnement réellement exécutées, soit en 2020 0,6% en cumul par rapport à 2017, sont inférieures à la cible contractuelle sur 2018-2020 qui était de 3,6% en cumul. Pour l'ensemble des collectivités territoriales, elles ont progressé (à périmètre constant) relativement modérément de 2014 à 2019, en moyenne de 1,1% par an (Cour des comptes, 2021, p. 41).

Tableau 2 : Le bilan des contrats de Cahors (321 collectivités)

Dépenses réelles de fonctionnement (DRF)	2017	2018	2019	2020	2021
DRF cible en Md€	–	116,5	117,9	119,3	–
Évolution DRF cible/2017 : cumul en %	–	1,2%	2,4%	3,6%	–
DRF exécutées par an en Md€	115,1	114,9	116	116,6	118,9
Évolution DRF exécutées/2017 à périmètre courant : cumul en %	–	-0,2%	+0,9%	+0,6%	+1,9%

⁸⁵ Cette modulation est obligatoire, y compris pour les collectivités ayant refusé la contractualisation : Tribunal administratif de Bordeaux n° 1805138 du 21/12/2020, département de la Gironde.

⁸⁶ Si la hausse des dépenses de fonctionnement a été contenue à au moins 1,5 point de la moyenne : ce ratio s'apprécie chaque année dans la période de référence 2014-2016, et non pas globalement : Conseil d'État n° 454054 du 28/06/2023, Département des Côtes-d'Armor.

⁸⁷ Selon l'article 29, la reprise est opérée sur le montant des impôts encaissés par l'État pour le compte de la collectivité défaillante ou, si elle est concernée, sur les crédits du fonds de soutien au développement économique visé par l'article 149 de la loi de finances pour 2017.

⁸⁸ Dans un jugement du 21/12/2020, le tribunal administratif de Bordeaux a annulé l'arrêté du préfet limitant le taux d'évolution des dépenses de fonctionnement du département de la Gironde (qui avait refusé la contractualisation) à 1,2%, ratio inscrit dans la LPFP de 2018 (article 13). En effet, la modulation, ici la hausse de la population de ce département, n'a pas été prise en compte par le préfet qui a commis une erreur manifeste d'appréciation : le juge a porté le ratio annuel à 1,35% au lieu de 1,2% pour les années 2018 à 2020. En conséquence, l'arrêté de reprise financière a aussi été annulé.

⁸⁹ CC n° 2017-760 DC du 18/01/2018, cons. 9 à 16, LPFP pour 2018-2022.



Évolution DRF exécutées à périmètre
courant : cumul en %

– -0,2% +0,8% +1,3% +3,3%

Source : PLF 2023, Jaune budgétaire, *Les transferts financiers de l'État*, p. 33

La pandémie de Covid a suspendu cette régulation de la dépense locale, l'économie étant à l'arrêt en raison des confinements de 2020 et 2021. L'article 12 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie suspend les contrats de Cahors, et ils n'ont pas été relancés. Le dispositif n'a pas atteint le consensus recherché avec les élus locaux qui se sont mobilisés contre la contractualisation (Encadré 4).

Encadré 4 : L'opposition aux contrats de Cahors (illustrations)

Montauban 2021⁹⁰

« La ville n'avait pas signé la contractualisation (...) car la dépense de fonctionnement de référence 2017 était sous-évaluée (...). La collectivité n'attendait rien du pacte de Cahors, dispositif infantilisant et contraire à la libre administration des collectivités. Les élus ont refusé de rentrer dans ce jeu de dupes et ce chantage (...) C'est tout le non-sens de la méthode Cahors : avoir une référence sur une année (...) dans un territoire attractif en développement, dont la population augmente (...). La méthode du Contrat de Cahors (...) ne prend pas en compte les particularités du territoire (...) La pénalité était impossible à éviter (...) C'était la politique du « gros bâton. » (...) Être « pénalisé Cahors » ne signifie pas que l'on gère mal un territoire en dynamique (...). La vérité c'est que l'État, incapable de réduire sa dette, veut augmenter les réserves des collectivités afin d'afficher des niveaux maastrichtiens moins mauvais ».

Réponse ARF au Rapport Finances locales 2021 de la Cour des comptes : « Les Régions ont su démontrer leur capacité à piloter en responsabilité leurs finances (...) Toute nouvelle contractualisation financière aurait pour conséquence de réduire les marges de manœuvre des Régions alors même qu'elles ne cessent d'être mobilisées dans le cadre du plan de relance ».

Les collectivités concernées qui n'ont pas respecté leur engagement ont été sanctionnées en 2021 par un prélèvement (reprise). Au titre de 2018 (Cour des comptes, 2020, p. 152). 12 entités ont été sanctionnées, - à savoir 5 communes, 4 EPCI et 3 départements, 7 signataires d'un contrat et 5 ayant refusé -, pour une reprise financière totale de 25,3 M€. Au titre de 2019, 14 entités, soit 5 communes, 4 EPCI et 5 départements, pour un montant total de 75,8 M€ (Cour des comptes, 2021, p. 43).

Un changement de logique s'opère ensuite par les aides massives mises en place pour favoriser la relance.

e) Le pouvoir local de dépenser entre régulation de soutien et de maîtrise

En réponse aux effets de la pandémie, des mesures néo-keynésiennes de soutien exceptionnel ont gonflé les transferts financiers vers les collectivités locales dans le cadre du « Quoi qu'il en coûte » (GFP, 2021), puis du plan de relance. Des mesures de résilience face aux nouvelles crises ont aussi été prises pour faire face à l'apparition de nouvelles crises : inflation, guerre en Ukraine, crise des approvisionnements et de l'énergie, guerre de Gaza.... Par ailleurs,

⁹⁰ Publiée le 12/5/2021 par *La Gazette* : <https://www.lagazettedescommunes.com/745207/contrats-de-cahors-un-jeu-de-dupes-qui-penalise-les-bons-eleves/> : consulté le 3/04/2022.



d'autres mesures comme le plan France 2030 tentent de répondre aux défis financiers colossaux de la transition écologique et de la souveraineté industrielle et militaire.

Cette régulation par l'expansion budgétaire⁹¹ a contribué à maintenir la situation financière des collectivités locales qui ont bien résisté aux crises (Conan, 2022), même si l'épargne des régions et des départements fléchit à partir de 2023.

Entre 2020 et 2022 (Cour des comptes, 2023, p. 30), outre les avances de trésorerie remboursables (1,9 Md€), le soutien de l'État a pris la forme de garanties de recettes⁹² (1094 M€), de diverses mesures (244 M€)⁹³, d'aides à l'investissement par la DSIL exceptionnelle⁹⁴ pour le bloc communal (950 M en autorisations d'engagement ou AE et 352 M€ en crédits de paiement ou CP) et des autres crédits de la mission Plan de relance (5631 M€ en AE et 2252 M€ en CP). La DSIL exceptionnelle reste en vigueur (exécution prévisionnelle 192 M€ en 2023 et 111 M€ en 2024), tandis que le plan de relance, qui fait l'objet d'une procédure spécifique de reports de crédits, avait encore 3971 M€ à payer à partir de 2023.

Pour répondre à l'inflation⁹⁵, notamment en matière d'énergie, des filets de sécurité (PSR de l'État) ont été instaurés par la loi de finances rectificative du 16 août 2022 (article 14) pour un total de 568 M€ en réponse à ces trois enjeux : la hausse de l'énergie, des dépenses alimentaires et de l'indice des rémunérations de la fonction publique pour le bloc communal (430 M€ prévus)⁹⁶ ; la revalorisation du revenu de solidarité active (RSA) pour les départements (120 M€ prévus et consommés) ; les rémunérations des stagiaires en formation professionnelle pour les régions (18M€ prévus et consommés). La loi de finances initiale pour 2023 reconduit le premier dispositif en le recentrant sur le prix de l'électricité et en l'étendant à toutes les collectivités locales avec une prévision de crédits de 1,5 Md€, mais pour environ 400 M€ consommés ; elle met fin aux mesures en faveur des régions et des départements. La loi de finances pour 2024 prévoit 400 M€ au titre de ce dispositif.

Par ailleurs, la hausse des dépenses d'électricité a fait l'objet de mesures spéciales, l'État versant directement au fournisseur le manque à gagner : plafonnement du prix par le *bouclier tarifaire* pour les petites communes⁹⁷ ayant un abonnement au tarif réglementé et par

⁹¹ Deux nouvelles « missions » (division budgétaire prévue par la Lolf qui comprend des « programmes ») ont été créées : la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » créée à titre temporaire par la loi de finances rectificative du 23/03/2020 et prolongée en 2021 ; la mission « Plan de relance » créée par la loi de finances initiale pour 2021. Les aides de l'État sont inscrites aussi dans les PSR et dans la mission Relations avec les collectivités territoriales.

⁹² Filets de sécurité pour le bloc communal et pour les régions et collectivités outre-mer ; aides aux régions locales ; compensation des renoncements de loyers.

⁹³ Crédits de paiement consommés pour les achats de masques, fonds de stabilisation des départements, rallonge DGD bibliothèques.

⁹⁴ Créée par la loi de finances rectificative du 30/07/2020, la DSIL exceptionnelle est inscrite dans le Plan de relance, pour un montant d'1 Md€ ramené à 950 M€ par le décret du 28/01/2021 de transfert de crédits vers l'outre-mer. Elle soutient des projets de transition écologique, résilience sanitaire et préservation du patrimoine, sachant que « les crédits devront soutenir des projets prêts à démarrer rapidement » (instruction du 30/07/2020).

⁹⁵ Sur les effets de l'inflation pour les budgets locaux : OFGL, 2023, p. 60-82.

⁹⁶ 2941 collectivités sont bénéficiaires pour 406 M€ consommés sur 2022 et 2023 en application des critères d'éligibilité basés sur la perte d'épargne brute et la faiblesse du potentiel fiscal ou financier au regard de la hausse des dépenses d'énergie.

⁹⁷ Instaurée par la loi de finances pour 2022 et reconduite par les lois de finances pour 2023 et 2024, cette mesure vise les communes (environ 20000) avec moins de 10 équivalents temps-plein et moins de 2 M€ de recettes.



l'amortisseur électricité pour l'ensemble des collectivités ne bénéficiant pas du tarif réglementé⁹⁸.

Concernant les défis d'avenir, il faut mentionner la création du *fonds vert*, à savoir le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, créé en 2023 pour soutenir des projets de performance environnementale, d'adaptation au changement climatique et d'amélioration du cadre de vie. Ce fonds est doté de 2 Md€ en AE⁹⁹ en 2023, et de 2,5 Md€ d'AE dans la loi de finances pour 2024, pour un montant total de 1,1 Md€ de CP.

Le recul de la pandémie de Covid et le redémarrage de l'économie ont conduit le gouvernement à réinscrire à « l'agenda » (Kingdom, 1984) politique le problème de la maîtrise des dépenses locales. En ce sens, le projet de LPFP pour 2023-2027 prévoyait des *pactes de confiance* entre l'État et les collectivités locales, inspirés des contrats de Cahors (Douat, 2020), mais les deux assemblées les ont rejetés.

En novembre 2022, par la procédure du 49-3 de la Constitution, le gouvernement a tenté sans succès d'introduire dans le projet de loi de finances pour 2023 les pactes de confiance limitant les dépenses locales de fonctionnement pour les 500 collectivités visées. Mais face à la mobilisation des associations d'élus, il a retiré la mesure.

Finalement la LPFP pour 2023-2027, qui a été adoptée le 18 décembre 2023, ne reprend pas le projet d'une contractualisation avec les collectivités locales limitant leurs dépenses. Comme auparavant, elles sont simplement incluses dans le solde prévisionnel structurel des administrations publiques (article 2) et la trajectoire de la dépense (article 3)¹⁰⁰. L'article 17 confirme le principe de leur contribution 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 » ; il prévoit que chaque collectivité (ou groupement) présente, lors du débat d'orientation budgétaire, son objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement¹⁰¹ en valeur (en comptabilité générale), tant pour le budget principal que pour les budgets annexes. Au niveau agrégé des collectivités territoriales et des groupements à fiscalité propre, il fixe un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, à périmètre constant : 4,8% en 2023, 2% en 2024, 1,5% en 2025, 1,3% en 2026, 1,3% en 2027.

Au final, ces indicateurs prévisionnels ne sont pas vraiment contraignants : par leur résistance, les décideurs locaux ont échappé à la rigueur budgétaire envisagée initialement par la reconduction d'une forme de contractualisation. Le *Haut conseil des finances locales* (HCFL)¹⁰², mis en place fin 2023, a confirmé ce choix de ne pas impliquer les collectivités locales par des mesures de contraintes sur la dépense dans la LPFP de 2023. Les mesures

⁹⁸ Créé par la loi de finances pour 2023, cet amortisseur est reconduit en 2024.

⁹⁹ Selon le ministère de l'écologie, en 2023 le fonds vert a engagé 2 Md€ sur plus de 7 000 projets pour un coût total de de 10 Md€.

¹⁰⁰ Prévision des dépenses des APUL en comptabilité nationale : 312 Md€ (+1% à champ constant, hors crédits d'impôts et hors transfert) en 2023 ; 322 (+0,9%) en 2024 ; 329 (+0,2%) en 2025 ; 329 (-1,9%) en 2026 ; 331 (-1%) en 2027.

¹⁰¹ Les dépenses au titre du RSA, de l'APA et de la prestation de compensation de handicap (PSC) et de l'aide sociale à l'enfance sont exclues.

¹⁰² Nouvelle instance de concertation composée du ministre des finances, du ministre délégué chargé des comptes publics, du ministre délégué chargé des collectivités territoriales, du Président de la Cour des comptes, des présidents des commissions des finances et des rapporteurs du budget du parlement, du président du comité des finances locales, des présidents des principales associations d'élus (association des maires et présidents d'intercommunalités de France, Départements de France et Régions de France).



envisagées sont consensuelles et sans portée radicale, principalement : revues de dépenses et de recettes, mesures de simplification et diminution du coût des normes.

La dégradation du déficit public et le volume de la dette ouvrent une nouvelle séquence politique. Dans le nouveau programme de stabilité adressé à la Commission européenne par le gouvernement en avril 2024, le déficit prévu est réévalué à 5,1% du PIB pour 2024, au lieu de 4,4% dans la LPFP de décembre 2023, sachant que le déficit réel (exécuté) de 2023 est de 5,5% du PIB, au lieu de 4,9% prévu. Se refusant, pour l'instant, à une hausse fiscale et tablant sur des recettes tirées de la croissance, prévue à 1,7% en 2025 et 2026, le gouvernement a annoncé le 19 février 2024 un plan global d'économies de 10 Md€ et envisage une réduction supplémentaire de 20 Md€ pour 2025. Ainsi, dans le cas du fonds vert consacré à la transition écologique, il a annoncé une diminution de 400 M€. Dans le but d'impliquer les collectivités locales, il a réuni le Haut conseil des finances locales le 9 avril 2024, où les principales associations d'élus locaux¹⁰³ ont pu s'exprimer. Mais les collectivités locales demeurent rétives à ce type de régulation financière (Encadré 5), invoquant la bonne gestion de l'équilibre de leurs comptes et de la dette, leurs charges et leur rôle dans les investissements, sans mentionner l'importance des transferts financiers de l'État.

Encadré 5 : Les associations locales contre les économies budgétaires

Association des Maires de France, Communiqué du 9/04/2024 :

« L'AMF dénonce l'inefficacité des contraintes sur les budgets locaux pour réduire le déficit public (...). La dégradation des finances publiques vient essentiellement de l'État et des comptes sociaux (...). Les finances des collectivités ont déjà été ponctionnées par l'État (...). Cette contribution ne s'est pas traduite par une réduction du déficit ou des prélèvements obligatoires (...). Les restrictions imposées aux collectivités (...) ont conduit à réduire les investissements (...). L'AMF appelle l'Exécutif (...) à privilégier la responsabilité, donc la liberté locale (...) par l'autonomie financière et fiscale des collectivités (...) [et] propose une réforme des dotations, notamment de la DGF dont le montant devra être indexé sur l'inflation (...) une revue des normes, des dépenses transférées et des recettes non-compensées, ainsi qu'une revue des dépenses (...) des politiques publiques prioritaires, telles que la transition écologique ou le logement ».

Assemblée des Départements de France (ADF), Communiqué du 9/04/2024 :

« ADF rappelle la spécificité de la situation des Départements, qui font face à un dramatique effet ciseau, entre la chute de leurs recettes et une hausse des dépenses imposées par l'État (...). Nous refusons cette évolution qui est contraire à notre mission comprenant, outre les solidarités humaines (...), les solidarités territoriales (...). Les Départements contribuent déjà au redressement des finances publiques (...). Dans la situation de crise économique (...), il n'est pas raisonnable de sacrifier l'avenir (...) au détriment des investissements nécessaires pour les routes, les collèges, la fibre, l'approvisionnement en eau ou la transition écologique (...). Un fléchage de plus en plus exclusif de nos ressources sur le seul volet social serait un choc immense pour le monde rural (...). Du fait de la forte dégradation de l'épargne nette et du recul de la participation de l'État au financement des AIS [allocations individuelles de solidarité], maintenir à niveau les prestations sociales (...) se fait désormais au détriment de la cohésion territoriale, de l'investissement et donc de l'activité économique (...). Comment (...) répondre aux défis du vieillissement de la population et aux risques climatiques à venir ? ».

Association des Régions de France : Communiqué du 9 avril 2024

« Régions de France (...) a (...) rappelé le bilan de bonne gestion publique qui caractérise les comptes publics des collectivités locales (...), l'érosion de l'épargne des Régions en 2023, du fait d'un fort ralentissement de la dynamique de TVA en recettes, des dépenses supplémentaires liées à l'inflation (...). Une poursuite de la hausse de l'investissement des Régions en 2023, pour préparer (...) la rénovation des bâtiments pour les lycéens (...), du matériel ferroviaire et des infrastructures de transport (...) la décarbonation des entreprises et (...) la réindustrialisation (...). Carole DELGA a eu l'occasion de regretter (...) l'absence de réponse (...) sur le financement des transports, sur les péages ferroviaires ou (...) de la transition écologique (...). Les Régions jouent

¹⁰³ Sur le rôle politique des associations d'élus : Le Lidec, 2020.



un rôle puissant en accompagnement des politiques nationales d'investissement, d'aménagement durable et de soutien à l'économie et à l'emploi. La préservation de leur capacité financière à investir constitue un fort enjeu pour l'économie locale autant que pour le succès des politiques nationales et européennes ».

Association des Petites Villes de France (APVF) : Communiqué de presse du 14 mars 2024 :

« Au moment où la conjoncture se dégrade (...), une politique de réduction de la dépense publique aura des effets particulièrement pernicieux en termes de croissance et d'emploi et ne sera pas sans conséquences sur le fonctionnement de certains services publics (...). Les collectivités territoriales ne portent aucune responsabilité dans cette dégradation (...). Soumis à la règle d'or budgétaire qui impose un équilibre recettes/dépenses, les Maires ont fait la preuve de leur qualité de bons gestionnaires (...). S'engager dans une politique de sous-investissement (...) aurait des conséquences très préjudiciables pour des secteurs entiers de l'économie (...) et (...) dans le cadre de la planification écologique (...). Les collectivités territoriales ne peuvent être de simples variables d'ajustement des stratégies budgétaires et fiscales de l'État, qui doit avant tout apprendre à balayer devant sa porte ».

En retenant une perspective de long terme, il apparaît que le financement de la progression des dépenses locales a été assuré par la dynamique des ressources disponibles, malgré la diversité des situations. Or, le volume des ressources disponibles constitue un déterminant majeur de la dépense¹⁰⁴. Le pouvoir dépensier des collectivités demeure important, même s'il a fait l'objet d'une régulation plus attentive à partir de la crise européenne des dettes publiques en 2011¹⁰⁵.

Conclusion

Composante essentielle du système politico-financier local, la régulation financière exercée par l'État est fragmentée selon les problèmes, contextes, forums, arènes et lieux de l'action publique. Bien que répondant parfois à un référentiel et à des critères cohérents, elle n'est pas reliée à une conception générale, stable, rationnelle et consensuelle de l'action publique territorialisée. Le plus souvent les objectifs des politiques publiques, quand ils existent, sont sectoriels : ils sont mis en œuvre, en tant que besoin, par une jungle de critères financiers, à l'instar des dotations de l'État pris comme un tout. En période de crise, la régulation des flux de la gestion locale porte sur les recettes (emprunt, dotations, garanties, trésorerie) ou les dépenses (limitations).

En l'absence de référentiel socio-économique mobilisateur, basé sur des priorités stratégiques globales, la légitimité de la régulation tend au saupoudrage et parfois au gaspillage (expansion budgétaire), ou à la dégradation des services publics (rigueur). Elle est donc fragile, surtout si son application est brutale, comme le demande l'idéologie néolibérale du retrait de l'État¹⁰⁶, prônant la baisse des impôts économiques et des dépenses sociales. Mise en œuvre entre 2014 et 2017 par la baisse de la DGF, cette configuration ne correspond pas au fonctionnement habituel du système politico-financier local, qui privilégie la négociation avec les acteurs locaux.

La conceptualisation et la typologie de la régulation, dont le contenu et les frontières varient selon les cas, invitent à déconstruire les relations financières de l'État aux collectivités

¹⁰⁴ Comme le montre l'analyse économétrique (Carrez, Thénault, 2010 ; Cour des comptes, 2016).

¹⁰⁵ Ce qui répond à la question posée en 2011 par Robert Hertzog (2011) sur l'avenir du pouvoir dépensier.

¹⁰⁶ Qui exagère le pouvoir déterminant des marchés globalisés, des politiques de résilience étant possibles.



territoriales. Pour chaque dispositif spécifique, il s'agit d'examiner comment s'exerce concrètement la contrainte ou la liberté, selon une approche qui croise le droit et la sociologie. L'étude de l'interaction des acteurs concrets, au sens de Crozier et Friedberg (1977), et de l'interdépendance des facteurs évite les généralisations trop globalisantes : par exemple, en opposant, pour la même période de crise, le déverrouillage de l'emprunt local à la baisse des concours par l'État¹⁰⁷, ou en montrant que le Cper, au-delà de la procédure institutionnalisée, consiste à financer le développement local¹⁰⁸...

Centré sur les interactions entre les acteurs de l'État et des collectivités territoriales, le système politico-financier local absorbe les demandes sociales, les innovations et les chocs de l'environnement¹⁰⁹, tout en travaillant à façonner la société. Il trouve des équilibres partiels et provisoires dans les jeux de négociation qui se nouent, aux niveaux central et local, selon des rapports de pouvoir, de légitimité et de rationalisation. Non pas que les publics, les usagers, les citoyens, les associations, les entreprises, etc. soient dénués d'influence sur les programmes locaux, y compris pour certains aspects financiers comme les subventions ou la fiscalité. Mais, ils sont rarement décisifs des formes de la régulation financière, sachant que, par ailleurs, l'élaboration interne des budgets locaux s'effectue plutôt selon des modèles élitaires et/ou de l'expertise, comme le montre l'enquête que j'ai menée (Leroy, 2020).

Malgré les restrictions apportées à l'autonomie financière locale par les contraintes d'autorité et de régulation émises par l'État, le pouvoir local demeure une réalité, principalement en matière de dépenses, où les projets d'investissement trouvent un terreau favorable¹¹⁰. Or, les décideurs locaux partagent une culture de la dépense (Leroy, 2020) qui les pousse à réclamer à l'État des moyens supplémentaires, sans que la régulation épisodique à la baisse des dépenses ne soit parvenue à changer en profondeur cette culture. Les élus s'opposent, souvent avec succès, à toute participation au redressement des comptes publics, mais ignorent le poids des transferts de l'État dans leurs finances. De son côté, l'État justifie la régulation par l'intérêt général de ses priorités, qui visent notamment à l'équilibre national des services et du développement et répondent aux crises qui se succèdent... Une part du jeu consiste pour les deux protagonistes à chercher à éviter le blâme électoral (Weaver, 1986 ; Hood, 2011) : les collectivités locales accusent l'État de détruire leur autonomie financière, tandis que ce dernier se cache souvent derrière l'Union européenne pour faire accepter ses choix politiques.

La légitimité par les dépenses, fussent-elles d'équipement, ne saurait cependant suffire à la démocratie territoriale. Si la reconnaissance des organes locaux, surtout des communes et de leurs maires, est plus élevée que celles des autres institutions, leur légitimité électorale est minée par le malaise démocratique, exprimé dans l'abstention. De surcroît, la hausse des

¹⁰⁷ Malgré son intérêt, l'analyse de Le Lidec (2020) de la succession des périodes de rigueur et d'autonomie omet ce constat d'une régulation opposée au même moment.

¹⁰⁸ Selon Duran, Thoenig (1996), l'institutionnalisation « ne dit pas quelle est la définition du problème et quelles sont les modalités de son traitement opérationnel. Elle se contente de définir des procédures qui servent de contexte d'action ». Ce modèle omet le type de régulation financière croisée à un référentiel, tel le Cper.

¹⁰⁹ Environnement qui du point de vue économique est analysée comme un autre système (le capitalisme) par la théorie économique de la régulation (Aglietta, 1997 ; Boyer, 1986).

¹¹⁰ L'autonomie fiscale est en déclin (Ayrault, 2017), sauf pour le bloc communal qui conserve les oripeaux de la splendeur des débuts de la décentralisation des années 1980.



dépenses locales n'est pas toujours approuvée par les citoyens¹¹¹ qui s'inquiètent du volume de la dette publique¹¹².

Complexe, illisible, coûteux et coupé des citoyens, le modèle de financement de la décentralisation affaiblit ainsi la légitimité démocratique des institutions locales. Quand la régulation financière consiste à augmenter les moyens, comme dans le cas des plans de soutien, de relance ou de développement, le changement est facile : l'État peut alors orienter, et même parfois diriger (gouverner) l'action publique territorialisée. En revanche, quand la régulation leur est défavorable, elle se heurte à la résistance des élus locaux. Ainsi, malgré leur utilité, la création d'instances de concertation avec les élus locaux (Bouvier, 2024) peut difficilement échapper à ce biais systémique. Dès lors, la solution est d'ouvrir le système politico-financier local aux citoyens. Seule la refondation de la démocratie territoriale est à même de modifier durablement, en les légitimant, les équilibres contingents entre la régulation centrale et le corporatisme des élites locales.

BIBLIOGRAPHIE

AGLIETTA M., *Régulation et crise du capitalisme*, Paris, O. Jacob, 1997.

- *Sortir de la crise et inventer l'avenir*, Paris, Michalon, 2014.

AMABLE B., *La résistible ascension du néolibéralisme, Modernisation capitaliste et crise politique en France (1980-2020)*, La Découverte, 2021.

ASSEMBLÉE NATIONALE, *Le financement public de l'enseignement privé sous contrat*, avril 2024.

AYRAULT L., « L'autonomie fiscale des collectivités territoriales en question : réflexions sur sa remise en cause », in M. Leroy, 2017, p. 169-178.

BERTALANFFY von L., *Théorie générale des systèmes*, Paris, Dunod, 1973 [1968].

BEZES P., SINÉ A. (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2011.

BLYTH M., *Austerity. The History of a Dangerous Idea*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

BOUVIER M., « Inventer un modèle systémique de gouvernance financière locale pour un monde complexe et incertain », *Revue française de finances publiques*, 2024, n° 166, p. 7-13.

BOYER R., *La théorie de la régulation : une analyse critique*, Paris, La Découverte, 1986.

BROOKES K., *Why Neo-Liberalism Failed in France: Political Sociology of the Spread of Neo-liberal Ideas in France (1974-2012)*, London, Palgrave-Macmillan, 2021.

CABANNES X., « Collectivités territoriales et emprunts toxiques : le chemin est long », *Revue française de droit administratif*, 2019, n° 2, p. 254-259.

CABANNES X., PIERUCCI C. (dir.), *Connaître la dette publique*, Paris, LGDJ, 2021.

CARREZ G., THÉNAULT M., *Rapport sur la maîtrise des dépenses locales*, 2010.

COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998.

¹¹¹ Par exemple, sondage IPSOS pour l'Association des administrateurs territoriaux, 11-16/10/2023 : une majorité est défavorable à la hausse des dépenses locales dans 9 domaines (cantines, aide sociale, développement économique, déchets, sport, numérique, culture, migrants, tourisme) sur les 17 proposés.

¹¹² Par exemple, sondage Elabe pour les Échos et l'Institut Montaigne, 7/03/2024 : 80% sont inquiets du niveau de la dette publique.



- CONAN M., MUZELEC R., *Finances locales*, Paris, Dalloz, 2022.
- CONAN M., « Les décisions de crise dans les finances locales », *Revue française de finances publiques*, 2022, n° 159, p. 91-100.
- « La programmation financière des collectivités territoriales par l'État », *Gestion & Finances Publiques*, 2023, n° 2, p. 32-38.
- COUR DES COMPTES, *Les Cper* (enquête pour le Sénat), 15 octobre 2014.
- *Concours financiers de l'État et disparités de dépenses des communes et de leurs groupements*, octobre 2016.
 - *Les finances publiques locales*, 2018.
 - *Les finances publiques locales*, Fascicule 1 et Fascicule 2, 2019.
 - *Les finances publiques locales*, Fascicule 1, 2020.
 - *Les finances publiques locales*, Fascicule 1, 2021.
 - *Les finances publiques locales*, Fascicule 1 et Fascicule 2, 2023.
 - *L'enseignement privé sous contrat*, juin 2023.
 - *Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, juillet 2023.
- COURTIOUX P., MAURY T-P., "Private and Public Schools: A Spatial Analysis of Social Segregation in France", *Urban Studies*, 2020, 57 (4), p. 865-882.
- CROZIER M., FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.
- CROZIER M., THOENIG, J.-C., « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local », *Revue française de sociologie*, 1975, 16 (1), p. 3-32.
- DEGRON R., *The New European, Budgetary Order*, Brussels, Bruylant, 2018.
- DOUAT É., « La péréquation dans les finances locales », *Bulletin juridique des collectivités locales*, 2018, n° 4, p. 270-274.
- « La contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales : disparition ou évolution », *Revue française de droit administratif*, 2020, n° 6, p. 989-999.
- DURAN P., J. C. THOENIG, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), 1996.
- DUSSART V., « Les difficultés de financement des collectivités territoriales », *Revue française de finances publiques*, 2015, n° 129, p. 47-59.
- « Les contraintes juridiques sur la dépense locale », in M. Leroy, 2017, p. 251-266.
- FERLAZZO E., « La financiarisation des gouvernements locaux, Retour sur la gestion de la crise des emprunts toxiques par les collectivités locales, l'État et les banques privées », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2018, n° 1, p. 100-119.
- GFP, « Quoi qu'il en coûte », (1^{ère} partie) *Gestion et finances publiques*, 2021, n° 3.
- « Quoi qu'il en coûte », (1^{ère} partie) *Gestion et finances publiques*, 2021, n° 4.
 - « Crise (s) et Finances Publiques » (1^{ère} partie) *Gestion et finances publiques*, 2021, n° 4.
 - « Crise (s) et Finances Publiques » (2^{ème} partie) *Gestion et finances publiques*, 2022, n° 1.
- GRÉMION P., *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.
- GUIGUE A., *Les finances publiques du Royaume-Uni*, Bruxelles, Bruylant, 2020.
- HERTZOG R., « La dépense, essence du pouvoir local : la fin des Trente Glorieuses ? », in Gis-Grale, *Droit et gestion des collectivités territoriales*, Paris, Le Moniteur, 2011, p. 37-52.
- HOOD C., *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*, Princeton, Princeton University Press, 2011.



- HOOD C., HIMAZ R., *A Century of Fiscal Squeeze Politics: 100 Years of Austerity, Politics and Bureaucracy in Britain*, Oxford, Oxford University Press, 2017.
- HOUSER M., « La persistance des subventions dans les relations État-collectivités territoriales », *Gestion et finances publiques*, 2023, n° 5, p. 60-69.
- HUSSON-ROCHCONGAR C., « Éléments de problématique générale sur les agences de la dette publique locale », *Gestion et finances publiques*, 2023, n° 1, p. 57-63.
- JOBERT B., MULLER P., *L'État en action*, Paris, P.U.F., 1987.
- KEEN S., *L'imposture économique*, Paris, L'Atelier, 2014.
- KINGDON J. W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984.
- KRUGMAN P., *End This Depression Now*, New York, W. W. Norton & Company, 2012.
- LE CLAINCHE M., « Le pouvoir sur les recettes : l'emprunt local », in M. Leroy, 2017, p. 203-214.
- LECOURS A., BÉLAND D., TOMBE T., CHAMPAGNE É., *Fiscal Federalism in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2023.
- LE GALÈS P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, n° 1, p. 57-95.
- LE LIDEC P., « Entre desserrement et resserrement du verrou de l'État : Les collectivités françaises entre autonomie et régulations étatiques », *Revue française de science politique*, 2020, n° 1, p. 75-100.
- « Associations d'élus », in R. Pasquier et al., *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, p. 50-55.
- LEROY M., *La logique financière de l'action publique conventionnelle dans le Cper*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- « Les Cper en France : Quelles leçons pour le développement des territoires », *Gestion et finances publiques*, 2017, n° 6, p. 13-24.
- (dir.), *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, Paris, Économica, 2017.
- « Le gouvernement européen par la rigueur budgétaire », *Gestion et finances publiques*, 2018, n° 4, p. 22-31.
- « La décision budgétaire des collectivités locales en France : Quelle démocratie dans le contexte européen de la crise de 2008 », *Politique et Sociétés*, 39 (1), 2020, p. 119-156.
- « Quels usages des données financières locales », *Gestion et finances publiques*, 2022, n° 5, p. 5-14.
- LINDBLOM C.E., 1959, "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, 1959, 19 (2), p. 79-88.
- OFGL (observatoire des finances et de la gestion publique locales), « Les indicateurs utilisés dans la répartition des ressources », *Cap*, avril 2019, n° 7.
- « Les choix locaux en matière de redistribution des ressources », *Cap*, octobre 2019, n° 8.
- *Les finances des collectivités locales*, juillet 2023.
- OLIVA É., « La décentralisation et les finances publiques », Titre VII, n° 9, *La décentralisation*, octobre 2022, p. 1-11.
- G. ORSONI, *Les finances publiques en question*, Bruxelles, Bruylant, 2022.
- PALIER B., 2010, « Path Dependence », in L. Boussaguet et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 411-419.
- PARIENTE A. (dir.), *Les chiffres en finances publiques*, Paris, Mare et Martin, 2019.



- PIERSON P., "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 2000, 94 (2), p. 251-267.
- POUJADE B., « Les dépenses interdites », in G. Orsoni (dir.), *Finances publiques : Dictionnaire encyclopédique*, Paris, Économica, 2017.
- RFFP, « Covid-19 et finances publiques comparées », *Revue Française de Finances Publiques*, 2021, n° 154.
- RFFP, « Crise (s) et Finances Publiques », *Revue Française de Finances Publiques*, 2022, n° 159.
- ROSE R., DAVIES P. L., *Inheritance in Public Choice without Choice in Britain*, New Haven, Yale University Press, 1994.
- SCHÄFER A., STREECK W., *Politics in the Age of Austerity*, Cambridge, Polity Press, 2013.
- SÉNAT, *Entre contraintes budgétaires et priorités de l'État : quel rôle des dotations d'investissement pour les collectivités territoriales ?*, Rapport n° 806, 20 juillet 2022.
- SINÉ A., *L'ordre budgétaire*, Paris, Économica, 2006.
- SIMOULIN V., « La gouvernance territoriale », in R. Pasquier et al., *Dictionnaire des politiques territoriales*, 2020, p. 261-265.
- TELLIER G., *Les finances publiques au Canada*, Bruxelles, Bruylant, 2015.
- TIRARD M., *Les relations financières dans les formes d'organisations étatiques*, Bruxelles, Bruylant, 2021.
- WEAVER R. K., 1986, "Blame Avoidance, Electoral Punishment and the Perceptions of the Risk", *Journal of Public Policy*, 6 (4), p. 371-398.
- WILDAVSKY A., *The Politics of Budgetary Process*, Boston, Little Press, 1964.
- *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Boston, Little Brown, 1975.
- WORMS J.-P., « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, 1966, n° 3, p. 249-275.

LISTE DES SIGLES

- AE : Autorisation d'engagement
AFL : Agence France Locale
AIS : Allocations individuelles de solidarité
APA : Allocation personnalisée d'autonomie
APUL : Administrations publiques locales
CC : Conseil constitutionnel
CDC : Caisse des dépôts et consignations
CGCT : Code général des collectivités territoriales
CP : Crédit de paiement
CPER : Contrat de plan État-région
CRFP : Contribution au redressement des finances publiques
CVAE : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DACOM : Dotation d'aménagement des communes d'outre-mer
DCRTP : Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle
DETR : Dotation d'équipement des territoires ruraux
DFM : Dotation de fonctionnement minimale
DGD : Dotation générale de décentralisation
DGE : Dotation globale d'équipement
DGF : Dotation globale de fonctionnement
DI : Dotation d'intercommunalité
DMTO : Droits de mutations à titre onéreux
DNP : Dotation nationale de péréquation



Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe

CHRONIQUES DU DGCT

DPU : Dotation de péréquation urbaine
DPV : Dotation de la politique de la ville
DSC : Dotation de solidarité communautaire
DSID : Dotation de soutien à l'investissement des départements
DSIL : Dotation de soutien à l'investissement local
DSR : Dotation de solidarité rurale
DSU : Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale
EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
FCTVA : Fonds de compensation de la TVA
FDPTP : Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle
FPDMTO : Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux
FPIC : Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
FS2I : Fonds de solidarité interdépartemental d'investissement
FSDRIF : Fonds de solidarité des départements de la région Île-de-France
FSR : Fonds de solidarité régional
FSRIF : Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France
HCFL : Haut conseil des finances locales
LO : Loi organique
LPFP : Loi de programmation des finances publiques
ODEDEL : Objectif d'évolution de la dépense publique locale
PSR : Prélèvements sur recettes
RSA : Revenu de solidarité active
SFIL : Société française de financement local
TH : Taxe d'habitation
TP : Taxe professionnelle
TSCG : Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance
TVA : Taxe sur la valeur ajoutée