

Une loi de financement des collectivités territoriales : un projet qui répond à l'intérêt général

Issu de Revue française de finances publiques - n°134 - page 129

Date de parution : 01/05/2016

Id : RFFP2016-134-012

Réf : RFFP mai 2016, n° 134, p. 129

Auteur :

Par Alain Lambert

« *La clandestinité a toujours fait partie des accessoires du pouvoir aristocratique.* » Georg SIMMEL, *Secret et sociétés secrètes*

Je souhaite remercier très sincèrement FONDAFIP et son président, le Professeur Michel Bouvier, de son invitation. Je suis en effet très honoré d'intervenir en compagnie d'aussi prestigieux participants, sur un sujet qui me tient particulièrement à cœur.

Le projet de texte de nature législative relatif au financement des collectivités territoriales répond à l'intérêt général. Car il contribue à la transparence et donc à la démocratie. Il engage le gouvernement, le Parlement, les collectivités territoriales, il associe toutes les administrations publiques au respect des engagements européens de la France.

Pour l'histoire, je souhaite également préciser, à titre liminaire, pourquoi nous n'avions pas lancé ce chantier en même temps que celui de la loi organique relative aux lois de finances. Il ne s'agit pas d'un oubli. La « LOLF » était déjà une sorte de « tour de force » pour les finances de l'État, et nous ne pouvions ouvrir tous les fronts en même temps. De surcroît, les référentiels comptables des collectivités venaient d'être modifiés. Par ailleurs, nous n'étions qu'aux balbutiements du Programme de stabilité, et la conscience d'une nécessaire vision d'ensemble de nos finances publiques toutes administrations publiques confondues était encore embryonnaire.

Ce point étant clarifié, j'essaierai d'être bref, en revenant sur les raisons qui m'amènent à rester convaincu du bien fondé de la démarche. Je rappellerai le constat, simple, qui motive la recommandation, avant d'en préciser les avantages.

Mon constat est le suivant : notre système financier public est aujourd'hui bancal, car il ne couvre pas l'ensemble du périmètre de nos administrations publiques. Nous ne pouvons nous satisfaire de la relation de défiance financière entre l'État et les collectivités qui en résulte.

Il existe des lois financières pour l'État et pour les administrations de sécurité sociale (même si le périmètre des lois de financement de la sécurité sociale est incomplet). Mais aucun texte ne donne les grandes orientations financières pour les administrations publiques locales. Il y a donc autant de comptes qu'il existe de collectivités territoriales... Or, il n'est plus possible de laisser de côté 20 % de la dépense publique française. Les impératifs d'équilibre budgétaire et de redressement des comptes publics interpellent tous les acteurs de la sphère publique, et ceux-ci sont tous solidaires des engagements pris au niveau européen. Les collectivités comprennent désormais parfaitement qu'elles sont parties prenantes de la nécessaire maîtrise globale des dépenses du pays. Bien souvent, les élus locaux manifestent leur souhait de participer aux décisions qui engagent la dépense publique globale et de prendre leur propre part à la maîtrise de cette dépense.

Cette situation ne me semble pas conforme aux exigences constitutionnelles posées par l'article 47-2 de la Constitution de la V^e République qui dispose que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ». La régularité et la sincérité ne concernent pas que les comptes séparés de chacune des administrations publiques : elles doivent également s'appliquer aux comptes agrégés. Or, les documents de prévision ou de reddition des comptes ne sont consolidés nulle part, sauf en comptabilité nationale. Les lois de programmation des finances publiques, qui permettent un suivi pluriannuel de l'ensemble des finances publiques, sont peu lisibles et incomplètes, tout comme l'article liminaire des lois de finances ou le programme de stabilité adressé à l'Union européenne. Il ne s'agit pas d'un enjeu purement juridique. Car c'est l'efficacité de l'action publique qui en dépend.

*

**

L'indéfinition des relations entre l'État et les collectivités territoriales nous place aujourd'hui dans une situation de défiance permanente. Les finances publiques sont particulièrement enchevêtrées : entre État et collectivités territoriales, entre collectivités territoriales et administrations de sécurité sociale... Et pourtant, les administrations publiques jouent les unes contre les autres. La performance de l'action publique, qui devrait être « une et indivisible », est entravée par des « défausses » permanentes entre les acteurs. Les responsabilités sont trop diffuses et obscures, entre un État qui prescrit des politiques publiques et des administrations publiques locales qui paient leur mise en œuvre, sans qu'une traçabilité soit établie. La multitude incertaine des transferts financiers – concours, prélèvements sur recettes, dotations, dégrèvements, subventions, fiscalité transférée, fiscalité locale – rend l'ensemble singulièrement opaque.

Dans ce contexte, les atteintes au principe de libre administration des collectivités sont quotidiennes. Le programme de stabilité prévoit les évolutions de recettes, de dépenses, et de solde des collectivités territoriales sans que celles-ci en soient conscientes, comme les lois de programmation, dans lesquelles figure maintenant un objectif d'évolution de la dépense locale. L'État impose une « contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques » par réduction de la dotation globale de fonctionnement. Il organise un enchevêtrement de compétences afin de faire payer aux collectivités des dépenses qu'il ne souhaite plus assumer. Plus généralement, il impose des normes de toute nature, disproportionnées et non compensées financièrement, à travers la loi ou des initiatives propres des administrations centrales... Tous ces actes affectent les budgets locaux sans qu'on puisse en connaître exactement l'ampleur. Et pourtant, nos engagements européens exigent une officialisation de la solidarité évidente entre les administrations publiques. Nous avons donc le devoir de repenser le cadre des rapports financiers entre chacune des administrations publiques.

*

**

Une loi de financement des collectivités territoriales m'apparaît constituer la condition nécessaire au rétablissement de la confiance entre tous les acteurs publics, français et européens. Certaines raisons, souvent invoquées à l'encontre de cette solution, ne résistent pas à l'examen. Elles apparaissent, par ailleurs, bien faibles, lorsque l'on considère les avantages attachés au vote, par le Parlement, d'une telle loi.

On objecte souvent qu'une loi de financement des collectivités territoriales se heurterait au principe de leur libre administration, posé à l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958. En droit, les collectivités territoriales s'administrent librement « *dans les conditions prévues par la loi* ». Tout dépendrait évidemment de son contenu, mais on connaît l'interprétation relativement restrictive de la libre administration retenue par le Conseil constitutionnel. Il n'y a donc, à mon sens, aucune inquiétude à avoir. De plus, si le modèle des lois de financement de la sécurité sociale était retenu, il est certain que la loi de financement des collectivités ne poserait aucune difficulté de nature constitutionnelle. En outre, après une éventuelle phase expérimentale, il serait peut-être nécessaire d'en passer par une révision constitutionnelle instituant clairement de telles lois.

D'un point de vue politique, certains considèrent que ce serait prendre le risque que l'État contraigne toujours plus les collectivités. Dans les faits, nous l'avons vu, les atteintes à la libre administration sont quotidiennes. Je crois donc, qu'au contraire, le rapport de forces en serait rééquilibré. L'autonomie reconnue aux collectivités se révèle en réalité davantage menacée par le manque de transparence et les décisions unilatérales de l'État qu'elle ne le serait par une loi permettant de retracer l'ensemble des relations financières entre l'État et les collectivités.

Une autre objection consiste à substituer à une loi un pacte entre sous-secteurs des finances publiques. Un tel texte ne pourrait cependant prétendre à la même solidité et à la même légitimité démocratique qu'un texte législatif examiné et adopté par le Parlement. Seule une loi est à même de garantir pleinement les engagements pris par l'État et les objectifs déterminés pour l'avenir.

*

**

Une loi de financement des collectivités territoriales aurait, en effet, le grand mérite de retracer en totalité dans un document budgétaire unique et annuel, soumis à l'approbation du pouvoir législatif, les grandes orientations des politiques publiques décentralisées et partagées avec les autres administrations politiques et leur mode de financement, les conditions nécessaires à l'équilibre financier des collectivités locales, les objectifs de dépenses en fonction des prévisions des recettes, la ventilation entre dépenses obligatoires et discrétionnaires, afin de responsabiliser le pouvoir exécutif sur ses décisions unilatérales, les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, ou encore les nouvelles dispositions relatives à la fiscalité locale. Comme le prévoit la LOLF, des objectifs et des indicateurs de performance permettraient de mesurer la performance de la dépense publique locale. Les élus locaux deviendraient responsables de leur gestion devant le Parlement. À défaut d'être très populaire, cette dernière idée rendrait possible une meilleure évaluation de la gestion des collectivités.

Une telle loi concourrait à l'intérêt général et serait bénéfique pour tous. Aux collectivités, elle leur donnerait de la visibilité financière sur les prescriptions à venir de l'État par voie réglementaire. Elle protégerait leur autonomie en dépenses et en recettes officialisée au sein d'un cadre juridique précis, à la différence du programme de stabilité. Aux parlementaires, elle confierait la responsabilité d'approuver les relations financières, les prévisions de recette et les objectifs de dépense. À l'État, elle garantirait une meilleure lisibilité de ses engagements financiers pour l'exercice à venir, et une intégration plus fine et une légitimité plus grande dans le pilotage des comptes publics pour respecter nos engagements européens. Aux administrations de sécurité sociale enfin, elle préciserait le cadre des politiques partagées avec lesdites collectivités. À la démocratie, car ce texte nous amènerait vers davantage de transparence et de responsabilité par le biais d'un véritable exercice de responsabilité du Parlement. C'est un nouveau contrat de confiance qui pourrait se sceller entre l'État et les CT.

*

**

Je pense donc que le temps est venu de mettre en place une mission de préfiguration qui aurait pour tâche de rédiger un document type de ce qui pourrait être, à terme, une loi de financement des collectivités territoriales. Cela permettrait de vérifier concrètement la faisabilité du dialogue. Nous pourrions constater les positions, forces et faiblesses des uns et des autres dans ce débat.

Cela rendrait éventuellement possible une « consolidation » des comptes publics, les lois financières propres à chaque sous-secteur seraient alors surplombées d'un texte unique des finances de la France. Un pilotage global des finances publiques serait alors véritablement envisageable. Au bénéfice de la clarté des comptes publics et de la responsabilité de leurs gestionnaires.

¹ - * Ancien ministre, Président du Conseil départemental de l'Orne.