

XIIe Congrès de l'Association française de droit constitutionnel - Atelier n° 7 : Finances publiques, pouvoirs économiques et sociaux

Mor THIAM

Doctorant contractuel rattaché à l'Institut de droit public (UR14145), Université de Poitiers

Chercheur associé, Direction de la Recherche, Institut National du Service Public (ex-ENA)

Candidat au prix Louis Favoreu

Titre : *L'autonomie financière locale à l'épreuve de la contribution au redressement des comptes publics : de la nécessité d'un effort partagé à l'impératif d'une différenciation équitable*

Résumé. En 2003, la Constitution reconnaît explicitement l'autonomie financière locale (article 72-2 C), versant financier de la libre administration des collectivités territoriales (article 72 C). En 2008, l'article 34 de la Constitution crée les lois de programmation des finances publiques dans l'objectif d'équilibre des comptes publics. Cependant, alors que la discipline budgétaire a été instaurée par le Traité de Maastricht en 1992, l'Etat ne disposait pas encore d'un outil contraignant pour faire contribuer les collectivités territoriales à cette discipline. Dès lors, les LPFP, complétées et enrichies en 2012, vont servir de véhicule à cette fin. Depuis, l'articulation entre l'autonomie financière locale et l'objectif de redressement des finances publiques constitue une tension structurelle du droit public financier. En effet, les niveaux de déficit et dette publics de l'Etat conduisent le législateur à régulièrement solliciter la contribution des collectivités territoriales à la maîtrise des comptes publics. La jurisprudence du Conseil constitutionnel, en tentant de concilier ces deux exigences cardinales, a progressivement dessiné un cadre où la mise à contribution des collectivités territoriales est validée au nom d'un intérêt général supérieur. Pourtant, les modalités essentiellement uniformes de cette contribution, bien que juridiquement admises, apparaissent de plus en plus en décalage avec l'extrême hétérogénéité financière des collectivités. Cette communication propose d'établir que si la contribution des collectivités au redressement des finances publiques est une nécessité juridiquement et politiquement fondée, sa légitimité et son efficacité à long terme commandent d'en repenser les modalités. En nous appuyant sur les principes mêmes dégagés par le juge constitutionnel, nous défendrons la thèse selon laquelle une modulation différenciée, fondée sur une évaluation portant non plus sur les recettes et les dépenses mais sur la dette, représente la voie la plus conforme à l'esprit de la Constitution pour préserver à la fois la vitalité de l'autonomie financière locale et l'impératif de rétablissement de l'équilibre des comptes des administrations publiques.

Mots-clés : Collectivités territoriales, autonomie financière, déficit public, dette publique, équilibre des comptes publics, lois de programmation des finances publiques, conseil constitutionnel, contrôle de proportionnalité.

Introduction

Les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales sont rythmées depuis la fin des années 2000 sous une double logique. D'un côté, la Constitution reconnaît explicitement l'autonomie financière locale, versant de la libre administration locale (article 72 de la Constitution) à la faveur d'une révision constitutionnelle intervenue en 2003 ayant créé un article 72-2 dans la Constitution¹. D'un autre côté, depuis le Traité de Maastricht de 1992, la France est entrée dans une nouvelle ère où la globalisation² des finances publiques est affirmée, avec l'Etat comme responsable de sa maîtrise. Parce qu'il était nécessaire que chaque Etat puisse opérer un contrôle aussi étroit sur ces collectivités décentralisées que « celui exercé par Bruxelles sur les finances publiques nationales dans le cadre des procédures Maastricht/Amsterdam »³, le Professeur Bazex suggérait la « mise en place d'un dispositif intermédiaire d'encadrement permettant aux autorités budgétaires et si nécessaire aux instances de contrôle, de traduire les données nationales au niveau des procédures particulières »⁴. Ce dispositif intermédiaire de pilotage ne sera créé qu'en 2008. Un amendement parlementaire du député Charles de Courson, fruit d'un accord entre parlementaires et budgétaires⁵, permit de modifier l'article 34 de la Constitution qui prévoit désormais que « les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par les lois de programmation des finances publiques » et que ces dernières s'inscrivent « dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Les LPFP ont ensuite été enrichies et précisées par le TSCG⁶ et la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre

¹ Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, article 7, NOR : JUSX0200146L, JORF, n° 75, 29 mars 2003.

² Le rapport « Vivre ensemble » l'évoquait déjà : « *L'État, les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale ont tous trois pour mission de rendre aux Français des services. Les trois familles... ont pour trait commun d'être financées par l'argent public... La situation financière de chacun est donc obligatoirement liée à celle des deux autres* ». M. Bouvier, « Maîtrise des finances locales : du pacte au contrat ? », *RFFP*, 2020, n° 150, p. 155

³ B. Chevauchez, « Les effets de la construction européenne sur notre système de finances publiques. Une mise à l'épreuve, un espoir de renouveau », *Revue du Trésor*, n°3-4, mars-avril, 1999, p. 172

⁴ Cité par J.-B. Geffroy, « Les principes communautaires et les politiques d'emprunt des collectivités locales », *Les cahiers du CNFPT*, n°46, 1996, p. 201-221. A noter aussi que d'autres auteurs non-juristes avaient également proposé d'autres : c'est ainsi que Alain Guengant proposait d'appliquer la théorie des jeux ou la théorie de la guerre d'usure pour juguler la contrainte globale d'endettement ; Marie-Laure Breuillé et Guy Gilbert proposaient tout simplement de répliquer le PSC au niveau national. Voir en ce sens A. Guengant, J.-M. Josselin, « Monnaie unique européenne et contrainte d'endettement des collectivités locales », *Politiques et management public*, n° 1, 1999, p. 1-16 ; G. Gilbert, « Le partage macroéconomique du déficit et de la dette et l'investissement des collectivités locales », *Annuaire des collectivités locales*, Tome 22, 2002, *L'organisation territoriale de la France, demain*, p. 75-96 ; M.-L. Breuillé, G. Gilbert, « La mise en cohérence interne des finances publiques : quelles voix ? Vers des pactes nationaux de stabilité et de croissance entre l'Etat, les collectivités locales et les administrations sociales », *RFFP*, n°87, 2004, p. 231 ; A. Guengant, M. Leprince, J.-M. Uhaldeborde, « Vers une maîtrise de la dépense locale ? », *Annuaire des collectivités locales*, Tome 27, 2007, p. 399-415

⁵ G. Carrez, D. Migaud, « Pour une gestion pluriannuelle des finances publiques », *Revue du Trésor*, 2008, n°10, p. 688-692

⁶ Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) est un traité intergouvernemental signé le 2 mars 2012 par 25 Etats membres, dont le but principal est de renforcer la discipline budgétaire des Etats de l'Union européenne.

2012⁷. Depuis, l'articulation entre l'autonomie financière locale et l'objectif de redressement des finances publiques pour atteindre l'équilibre des comptes publics constitue une problématique structurelle du droit public financier.

La notion d'autonomie financière, difficile à saisir⁸, n'était déterminée, avant la décentralisation, que de façon négative, en ce sens qu'elle n'était « ni la reconnaissance d'une indépendance financière sans aucun contrôle, ni l'assimilation pure et simple au régime financier des administrations de l'État »⁹. Cependant, appréhendé comme un versant de la décentralisation, elle est définie, d'un point de vue formel, comme la capacité juridique de prendre des décisions en matière de recettes et de dépenses, avec trois composantes (le pouvoir sur les recettes, le pouvoir sur les dépenses, et le pouvoir d'emprunt), mais également d'un point de vue réel comme la capacité effective à prendre en charge des dépenses non obligatoires traduisant une véritable volonté politique locale, au-delà de la seule capacité juridique¹⁰. Quant à la notion d'équilibre des comptes des administrations publiques, elle peut être appréhendée simplement. Si le terme « équilibre » est une notion protéiforme pouvant être simplifiée comme étant le rapport égalitaire entre le montant des ressources et les charges d'une collectivité publique, l'équilibre des comptes des administrations publiques se veut englobant puisqu'il permet d'appréhender l'équilibre de l'ensemble des administrations publiques, c'est-à-dire les administrations publiques centrales (Etat et Organismes divers d'administration centrale), les administrations publiques locales (Collectivités territoriales et organismes divers d'administration locale) et les administrations sociales¹¹.

L'étude d'un tel sujet présente un double intérêt. *Primo*, l'impératif de redressement des comptes publics se pose aujourd'hui avec une acuité particulière. La dette publique a dépassé la barre symbolique des 100% du PIB, atteignant ainsi 117,7 % en 2025, ce qui place la France à la troisième place des Etats les plus endettés de la zone euro derrière la Grèce (premier Etat avec 149,7%) et l'Italie (deuxième avec 137,8%)¹². La Cour des comptes a relevé, début 2025, que le

⁷ La loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (LOPGFP) transpose en droit français les dispositions du TSCG. A noter qu'elle a été abrogée et remplacée par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

⁸ Pour Eric Oliva, la formule de Socrate – « tout ce que je sais, c'est que je ne sais rien » - résume parfaitement cette situation. E. Oliva, « La conception de l'autonomie financière locale quel contenu ? Quelle effectivité ? », *Gestion & Finances Publiques*, n° 2, 2017, p. 13-24

⁹ P. Lalumière, *Finances publiques*, 7^e éd., Paris, Armand Colin, 1983, p. 153

¹⁰ E. Oliva, « Les principes de la libre administration et d'autonomie financière », *Revue française de finances publiques*, n° 119, 2012, p. 49-69.

¹¹ C. Viessant, « L'équilibre budgétaire, un principe constitutionnel impossible ? », *Revue française de finances publiques*, n° 150, 2020, p. 83-97.

¹² Eurostat, 22 janvier 2026. A consulter sur : <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-euro-indicators/w/2-22012026-ap#estat-inpage-nav-heading-1>

déficit public a atteint 6,0 points de PIB en 2024¹³. Avec une situation financière ainsi détériorée, la remise en ordre des finances publiques s'impose comme une nécessité mais se heurte au principe constitutionnel d'autonomie financière avec lequel il convient de la concilier. Le législateur est régulièrement conduit à exercer des contraintes sur les ressources et les charges locales au nom de l'intérêt national, tandis que les collectivités invoquent leur libre administration. Il sera dès lors question de tester cette tension au prisme de la hiérarchie des normes. *Secundo*, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a tenté de concilier ces exigences *a priori* antagonistes. Depuis sa décision de février 1982¹⁴, qui avait déjà esquissé la possibilité d'une conciliation entre libre administration et contraintes législatives, jusqu'à ces décisions de 2017, 2018 ou encore 2020 validant les mécanismes de contractualisation et de plafonnement, le juge constitutionnel a progressivement dessiné un cadre où la mise à contribution des collectivités est admise au nom d'un intérêt général supérieur. Ce cadre jurisprudentiel, solidement établi, laisse toutefois entière la question de l'équité des modalités de contribution.

C'est ainsi qu'il est possible de se poser la question suivante : dans quelles mesures la nécessité, établie par la jurisprudence constitutionnelle, de faire contribuer les collectivités territoriales au redressement des comptes publics, appelle-t-elle à une évolution vers des modalités différenciées pour avoir une meilleure effectivité tout en garantissant une certaine équité¹⁵ entre collectivités territoriales ?

Si la contribution des collectivités au redressement des finances publiques est une nécessité juridiquement et politiquement fondée, sa légitimité et son efficacité à long terme commandent d'en repenser les modalités. Pour y voir plus clair, notre démonstration s'articulera en deux temps. Dans un premier temps, la conciliation constitutionnelle entre autonomie financière locale et impératif de retour à l'équilibre des comptes publics sera analysée en montrant comment la jurisprudence du Conseil constitutionnel a validé, de manière progressive, la contribution des collectivités au redressement des comptes publics (I). Dans un second temps, il sera question d'aborder les modalités que devrait prendre cette contribution car si cette dernière est une nécessité incontestable, ses modalités uniformes doivent évoluer vers une différenciation équitable (II).

¹³ La Cour relevait que « le solde des administrations publiques locales, qui était proche de l'équilibre entre 2015 et 2022, poursuivrait sa dégradation amorcée en 2023 avec un creusement de 0,4 à 0,6 point de PIB en 2024 sous l'effet de l'emballlement des dépenses de fonctionnement et d'investissement mais également de la chute des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et de l'atonie des recettes de TVA ». Cour des comptes, *La situation des finances publiques début 2025*, février 2025, p. 47-48

¹⁴ Cons. Const., 25 févr. 1982, Décision n° 82-137 DC, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*

¹⁵ Le terme équité est utilisé ici au sens de faire contribuer chaque collectivité au redressement des comptes publics à la hauteur de sa contribution à la hausse de la dette publique.

I. La conciliation constitutionnelle entre autonomie financière locale et équilibre des comptes publics

La cohérence du système constitutionnel français impose deux piliers normatifs potentiellement conflictuels : la garantie de l'autonomie financière locale et l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques (A). Cependant, la jurisprudence du Conseil constitutionnel conduit à valider la supériorité de fait du second sur le premier (B).

A. Le double pilier constitutionnel de l'architecture financière des collectivités territoriales

Les relations entre l'Etat et les collectivités reposent aujourd'hui sur un double pilier constitutionnel. D'une part, l'article 72-2 de la Constitution constitue aujourd'hui la pierre angulaire de l'autonomie financière locale¹⁶. Selon ces dispositions, les collectivités « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement », « peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures » et leurs recettes fiscales et autres ressources représentent « une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ». En outre, cet article consacre le principe de compensation des compétences transférées par l'Etat et le principe de péréquation destiné à favoriser « l'égalité entre les collectivités ». La loi organique de 2004 a permis, par la suite, de préciser ces différents principes ainsi consacrés¹⁷.

Le Conseil constitutionnel a donné les contours de cette notion d'autonomie financière. En effet, les élus ont d'abord pensé qu'il s'agissait d'une autonomie renfermant une autonomie fiscale¹⁸. Néanmoins, dans sa décision de 2009, le Conseil a énoncé qu'il « ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale »¹⁹. Cette dissociation consommée entre autonomie financière et autonomie fiscale est fondamentale : elle confirme que les collectivités disposent de ressources qu'elles peuvent gérer de manière libre mais que leur pouvoir fiscal est

¹⁶ Pour plus de développements sur la notion d'autonomie financière : voir par exemple, M. Conan, R. Muzellec, *Finances locales*, 8^e éd., Dalloz, 2022, p. 8 et s. ; L. Levoyer, *Finances locales*, Hachette Education, 2021, p. 17-30

¹⁷ Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, JORF n° 175 du 30 juillet 2004

¹⁸ M. Bouvier, « Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 33, 2011

¹⁹ Cons. Constit., 29 décembre 2009, Décision n° 2009-599 DC, *Loi de finances pour 2010*

assujetti à l'existence d'une délégation législative²⁰. Elle ouvre ainsi la voie à des encadrements législatifs de la dépense locale qui ne portent pas atteinte à la garantie constitutionnelle.

Venant en contrepartie de cette garantie constitutionnelle, l'article 34 de la Constitution consacre l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques, objectif dont le vecteur juridique relève des lois de programmation des finances publiques (LPFP). En s'appuyant sur ce véhicule normatif, l'Etat a progressivement encadré les finances locales, à travers la fixation d'objectifs budgétaires portant autant sur les recettes que sur les dépenses locales. S'agissant de l'encadrement par des objectifs de recettes, si les deux premières LPFP se sont distinguées par la stabilisation des concours financiers de l'Etat aux termes de l'article 7 de la LPFP pour les années 2009 à 2011²¹ et l'article 7 de la LPFP pour les années 2011 à 2014²², les deux suivantes ont porté sur une baisse des concours financiers de l'Etat : l'article 14 de la LPFP 2014-2019 prévoyait par exemple une diminution de plus de 10 milliards d'euros²³. Concernant les contraintes sur les dépenses, l'article 11 de la LPFP 2014-2019 a d'abord institué un premier objectif d'évolution des dépenses locales. La LPFP 2018-2022²⁴ a introduit, sur un mode contraignant, un mécanisme de contractualisation financière entre l'Etat et les collectivités. L'article 13-IV fixait en effet un objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement articulé avec un objectif national d'évolution du besoin annuel de financement, cette dernière étant définie comme « les emprunts minorés des remboursements de dette ». L'article indique formaliser ces objectifs sur la base de contrats dits de « Cahors », contrats prévoyant une reprise financière en cas de dépassement des seuils fixés. La LPFP 2023-2027²⁵ reprend l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (article 17), avec un taux d'évolution s'établissant comme suit : 4,8 % en 2023, 2% en 2024, 1,5% en 2025, 1,3% en 2026 et 2027. Cette logique de contribution croissante a été, à chaque fois, validée par la jurisprudence constitutionnelle créant *de facto* une supériorité de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

²⁰ Ce qui rappelle les propos de Damien Catteau pour qui « la matière fiscale relève de la souveraineté économique, financière et budgétaire de l'Etat et constitue donc une matière régaliennne. Aussi, pour le juriste, le pouvoir fiscal est non seulement une compétence de l'Etat mais qui plus est, en vertu du principe de consentement à l'impôt, de la seule compétence du Parlement ». D. Catteau, « La fin du mythe de l'autonomie fiscale et financière, vers une responsabilisation ? », *Gestion & Finances Publiques*, n° 2, 2020, p. 13-21

²¹ Rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012

²² Rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014

²³ M. Conan, « La programmation financière des collectivités territoriales par l'Etat », *Gestion & Finances Publiques*, n° 2, 2023, p. 32-38

²⁴ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, JORF du 23 janvier 2018.

²⁵ Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, JORF du 19 décembre 2023.

B. La validation jurisprudentielle progressive de la contribution des collectivités

La jurisprudence du Conseil a, semble-t-il, toujours été empreinte d'un certain « conséquentialisme »²⁶ contre les atteintes législatives à l'autonomie locale. Sa décision du 25 février 1982²⁷ ouvrait déjà la possibilité de porter atteinte à la libre administration, sous réserve de certaines conditions. Depuis, un certain nombre de décisions s'en sont suivies avec la même solution : en 1998 avec la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle²⁸, en 2000 avec la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation²⁹, en 2004 avec la loi organique relative à l'autonomie financière³⁰, en 2009 avec la suppression de la taxe professionnelle et la création de la CET (contribution économique territoriale)³¹, entre autres.

Toutefois, l'arrêt de référence sur la mise à contribution des collectivités constitue sa décision de 2017 concernant la LPFP 2018-2022³². Saisi par des députés estimant que les contrats de Cahors méconnaissaient le principe constitutionnel de l'autonomie financière locale, le Conseil a validé le dispositif à travers un raisonnement en quatre temps. D'abord, après avoir rappelé que le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités à des obligations et charges « à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée », le Conseil a relevé qu'en instituant un mécanisme d'encadrement des dépenses réelles de fonctionnement³³, le législateur avait entendu mettre en œuvre « l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». De par cette formulation, le Conseil établit que cet objectif

²⁶ S. Benzina, « Sylvie Salles, Le conséquentialisme dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, Paris, LGDJ, 2016 », *Jus Politicum : Revue de droit politique*, 2018, 14 pages

²⁷ L'intervention du législateur demeure possible, notamment pour « la sauvegarde des intérêts nationaux ». Voir : Cons. Constit., 25 février 1982, Décision n° 82-137 DC, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*

²⁸ Cons. Constit., 29 décembre 1998, Décision n° 98-405 DC, *Loi de finances pour 1999*

²⁹ Cons. Constit., 12 juillet 2000, Décision n° 2000-432 DC, *Loi de finances rectificative pour 2000*

³⁰ Cons. Constit., 29 juillet 2004, Décision n° 2004-500 DC, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*

³¹ Cons. Constit., 29 décembre 2009, *op. cit.*

³² Cons. Constit., 18 janvier 2018, Décision n° 2017-760 DC, *Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*

³³ L'effort de maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement reposaient principalement sur trois critères : « La population de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre a connu entre le 1er janvier 2013 et le 1er janvier 2018 une évolution annuelle inférieure d'au moins 0,75 point à la moyenne nationale ; Le revenu moyen par habitant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est supérieur de plus de 15 % au revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités ; Les dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ont connu une évolution supérieure d'au moins 1,5 point à l'évolution moyenne constatée pour les collectivités de la même catégorie ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre entre 2014 et 2016 ».

constitue « une fin d'intérêt général » de nature à justifier des restrictions à l'autonomie financière locale. Ensuite, en vérifiant la proportionnalité de l'atteinte à l'autonomie locale, la modulation prévue par le dispositif sur la base de critères objectifs était perçue comme garantissant un minimum de différenciation et de proportionnalité. Puis, il constate que la contractualisation permet une « prise en compte des conséquences des évolutions législatives ou réglementaires affectant le niveau des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités contractantes ». Enfin, il note que la limitation du montant de la reprise financière à 2% renforce la proportionnalité du dispositif. Pour ces raisons, le Conseil retient que « le législateur n'a pas porté à la libre administration des collectivités territoriales une atteinte d'une gravité telle que seraient méconnus les articles 72 et 72-2 de la Constitution ».

Ce mouvement jurisprudentiel a été, par ailleurs, confirmé en 2020 : le Conseil avait, en effet, indiqué qu'il était loisible au législateur « de prévoir, dans le cadre de la réforme de la dotation d'intercommunalité, le maintien à titre transitoire du prélèvement auquel certains établissements publics de coopération intercommunale étaient jusqu'alors soumis, afin de garantir qu'ils continueraient à participer, à hauteur de leur richesse relative constatée en 2018, au redressement des finances publiques ». La seule obligation demeurant pour le législateur reste à cet égard l'impossibilité de maintenir entre les collectivités une différence de traitement pérenne « sans autre possibilité d'ajustement » dans la mesure où celle-ci porterait « une atteinte caractérisée à l'égalité devant les charges publiques »³⁴. En fin de compte, il apparaît avec clarté que le Conseil établit une hiérarchie de fait entre les deux principes constitutionnels et consacre la primauté de l'équilibre des comptes publics sur l'autonomie financière locale. Cette dernière tend de plus en plus à devenir un « mythe »³⁵ voire une « illusion »³⁶.

II. De la nécessité de la contribution à l'impératif d'une approche différenciée : vers une modulation équitable

Si la contribution des collectivités au redressement des comptes publics est une nécessité, ses modalités uniformes révèlent des insuffisances croissantes au regard du principe de

³⁴ Cons. Constit., 15 octobre 2020, Décision n° 2020-862 QPC, *Communauté de communes Chinon, Vienne et Loire*. C'est d'ailleurs la même ligne jurisprudentielle que le Conseil a tenu à propos du dispositif DILICO qui est obligatoire de l'Etat opéré sur leurs douzièmes de fiscalité jusqu'à atteindre une contribution totale d'un milliard d'euros. Voir : Cons. Constit., 19 février 2026, Décision n° 2026-901 DC, *Loi de finances pour 2026*

³⁵ D. Catteau, « La fin du mythe de l'autonomie fiscale et financière, vers une responsabilisation ? », *op. cit.*

³⁶ M. Bouvier, « L'autonomie financière locale en France : illusion ou refondation ? », *RFFP*, n° 135, 2016, p. 91-101

proportionnalité (A). Une mise à contribution différenciée s'impose dès lors comme la voie d'avenir pour rénover la gouvernance financière locale (B).

A. La mise à contribution actuelle des collectivités : entre légitimité et limites des mécanismes uniformes

Faut-il faire contribuer les collectivités territoriales au redressement des comptes publics ? Même si cette question fait régulièrement débat, la réponse à cette question semble positive, ceci pour au moins trois raisons. *Primo*, juridiquement, l'Etat est « le garant, devant l'UE, du respect de la discipline budgétaire » et possède à ce titre « la légitimité suprême d'imposer sa volonté aux collectivités territoriales »³⁷. C'est également le cas dans d'autres pays. En Belgique par exemple, une loi spéciale relative au financement des communautés et des régions du 16 janvier 1989, modifiée à 4 reprises en 1993, 1999, 2001 et 2014 organise la contribution des entités fédérées à l'assainissement des finances publiques. Ainsi, à l'occasion de la 6^e réforme de l'Etat belge, une participation plus explicite des entités fédérées à l'assainissement des finances publiques était prévue, avec un effort de 1,25 Md en 2015, porté à 2,5 Mds d'euros en 2016 mis à la charge des entités fédérées via la LSF (Loi spéciale de financement)³⁸. En Pologne, une loi de 1999 imposait déjà certaines limites aux déficits publics des budgets locaux et régionaux, en insistant sur la relation entre l'endettement public national total et le déficit des budgets des collectivités, de sorte que « lorsque la dette publique se situe entre 50 et 55 % du PIB, les autorités locales et régionales ne peuvent pas augmenter leur déficit budgétaire par rapport à l'année précédente »³⁹. Dès lors, la France, en mettant à contribution les collectivités territoriales ne ferait que se mettre au niveau des autres Etats européens. *Secundo*, l'opposition pouvoir central/élus locaux repose sur une mécompréhension pour ne pas dire un « déficit de compréhension »⁴⁰. En effet, le postulat des élus locaux repose sur la règle d'or selon laquelle le « déficit budgétaire [serait] interdit aux collectivités ». La règle d'or, telle que formulée par le CGCT, suppose un équilibre budgétaire incluant les emprunts dans les recettes alors que les règles européennes reposent sur la notion de besoin de financement (notion à appréhender de manière comptable) selon laquelle « un recours à

³⁷ F. Querol, « Les lois de programmation des finances publiques et la libre administration financière des collectivités territoriales », *Gestion & Finances Publiques*, n° 2, 2018, p. 66-76

³⁸ B. Bayenet, M. Bourgeois, D. Piron, « Dette publique et fédéralisme : le cas de la Belgique », in *Les administrations publiques à l'épreuve de leur dette*, Editions Mare & Martin, 2019, p. 109-133

³⁹ Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR), *Répercussions sur l'autonomie financière des collectivités territoriales des limites à l'endettement public national fixées dans un contexte européen*, *Communes et régions d'Europe*, n° 71, Les Editions du Conseil de l'Europe, 2000, p. 23

⁴⁰ F. Claeys, L. A. Vervisch, « Collectivités locales et déficit : c'est d'abord un déficit de compréhension... », *Etude, La Banque Postale*, 14 octobre 2024

l'emprunt plus important que les remboursements de la dette ancienne, se traduira par un besoin de financement, ce dernier venant alors contribuer à dégrader le déficit public au sens maastrichtien »⁴¹. Par conséquent, les collectivités peuvent bel et bien être en déficit en comptabilité nationale. *Tercio*, l'Etat participe, au détriment de ses finances, à la maîtrise des finances locales. Ce dernier, en devenant le premier contribuable local, porterait en lui une « dette locale masquée » générée par l'explosion des allègements fiscaux⁴². La prise en charge croissante de la fiscalité locale sous forme de compensations ou de dégrèvements a facilité la croissance et la maîtrise des recettes fiscales des collectivités territoriales tout en atténuant leur responsabilité. Or, ces actions par compensations/dégrèvements traduisent un report de la contrainte financière sur le budget de l'Etat laquelle contribue au creusement de son déficit et par extension de sa dette. Par exemple, les dernières réformes de la fiscalité locale portant sur la Taxe d'habitation ou encore la CVAE se sont traduites en 2023 par un montant net des pertes de recettes subies par le budget de l'État estimé par la Cour des comptes à 38,5 Mds. Or, ces pertes représentaient un quart (25 %) du déficit de l'ensemble des administrations publiques et de l'État en 2023⁴³.

Bien que légitimes, les modalités actuelles de cette mise à contribution demeurent limitées en ce qu'elles ne tiennent pas suffisamment compte de l'hétérogénéité financière des collectivités. L'exemple des communes en 2024 sert d'illustration à cet égard (voir *Annexe 1, Tableau 1*). En effet, les mécanismes uniformes ignorent cette hétérogénéité à deux égards. D'une part, une ponction uniformément calculée frappe de la même manière des collectivités dont les capacités financières sont incomparables. Une baisse uniforme des concours financiers de l'Etat – comme celle de 11 milliards d'euros entre 2014 et 2017⁴⁴ – a un effet récessif sur certaines collectivités qui dépendent davantage des dotations étatiques, notamment les communes rurales, que sur des collectivités avec une fiscalité économique plus dynamique. D'autre part, un objectif uniformément fixé d'évolution des dépenses de fonctionnement, comme le taux de 1,2% des contrats de Cahors ou l'objectif de - 0,5% en volume de la LPFP 2023-2027⁴⁵, pénalise doublement les collectivités qui avaient déjà consenti des efforts importants en matière de maîtrise des dépenses antérieurement à l'entrée en vigueur du dispositif.

⁴¹ F. Claeys, L. A. Vervisch, « Collectivités locales et déficit : c'est d'abord un déficit de compréhension... », *op. cit.*

⁴² A. Guengant, M. Leprince, J.-M. Uhaldeborde, « Vers une maîtrise de la dépense locale ? », *op. cit.*

⁴³ Cour des comptes, *L'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises de la (dé)territorialisation de l'impôt, Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale*, Janvier 2025, p. 67

⁴⁴ J.-F. Husson, *Rapport fait au nom de la commission sur le projet de loi, rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027*, Sénat, n° 86, 2022/2023, p. 144

⁴⁵ Rapport annexé au projet de LPFP pour les années 2023 à 2027 : « La tenue de l'objectif en dépenses implique également la poursuite par les collectivités territoriales de la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement. En comptabilité nationale, l'objectif est une baisse de leurs dépenses de fonctionnement de - 0,5 % en volume par an sur le quinquennat ».

Par conséquent, l'application des règles uniformes ne permet pas d'établir de manière équitable l'effort demandé aux collectivités. L'année 2025 en témoigne : l'effort a plus porté sur les régions dont la situation financière s'érodait que sur les autres strates de collectivités⁴⁶. L'effort du bloc communal représente 56% de l'effort demandé alors qu'il représente plus de 60 % des produits de fonctionnement et 59 % des charges réelles de fonctionnement. Sa bonne santé financière n'est ainsi pas prise en compte. Le bloc départemental a participé à hauteur de 22,7%, ce qui se justifie par la dégradation de leur situation financière. Cependant, l'effort des régions est de 21,2 % alors qu'elles ne représentent que 12 % des produits et 11,3 % des charges de fonctionnement. L'absence de prise en compte des différentes situations financières implique ainsi une nouvelle modalité d'inclusion des collectivités dans la poursuite de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques, modalité qui devra cependant préserver l'autonomie financière locale.

B. Vers une modalité nouvelle d'inclusion des collectivités dans la poursuite de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques

Le Conseil constitutionnel a régulièrement eu l'occasion de rappeler la nécessaire prise en considération des différences de situations en matière financière⁴⁷. Dans le cadre de l'association des collectivités au redressement des comptes publics, la Cour des comptes appelle, en 2025, à « une contribution qui doit mieux tenir compte de leurs situations respectives »⁴⁸. Pour ce faire, la conciliation entre exigence de maîtrise des comptes publics et préservation de l'autonomie financière implique d'inclure les collectivités dans la programmation des finances publiques, non plus à travers des objectifs budgétaires portant sur les recettes ou les dépenses, mais par la dette.

Une association des collectivités au redressement des comptes publics doit porter sur la dette pour deux raisons. D'une part, l'association par les objectifs budgétaires n'avait pour autre but qu'un désendettement local. C'est le cas de l'article 13 de la LPFP 2018-2022 qui, en posant un objectif de réduction du besoin de financement, poursuivait une baisse du recours à l'emprunt car l'apparition d'un besoin de financement se traduit inéluctablement par un recours à l'emprunt⁴⁹. Cette forme ne paraît pas efficace : l'objectif de désendettement n'a point été atteint durant la période d'exécution de la LPFP susvisée (Voir *Annexe, Tableau 2*). Or, la contribution des

⁴⁶ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2025*, Fascicule 2, septembre 2025, p. 102

⁴⁷ M. Conan, A. Pariente, « Quelles perspectives pour le contrôle de constitutionnalité dans le domaine des finances locales ? », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, Hors-Série, juillet 2024.

⁴⁸ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2025*, op. cit., p. 101

⁴⁹ E. Portal, « Le pilotage national des finances locales par le plafonnement des dépenses », *Gestion & Finances Publiques*, n°2, 2018, p. 58-65 ; E. Portal, « Contrats financiers entre l'Etat et les grandes collectivités : un désendettement non acquis en 2018 », *RGP*, n° 1, 2019, p. 1

collectivités à la dette publique est généralement moindre, la dette des APUL (administrations publiques locales) n'ayant pas dépassé les 10% du PIB. D'ailleurs, cette faible contribution s'illustre davantage lorsque les collectivités sont comparées aux ODAL (organismes divers d'administration locale). Par exemple, en 2021, si les APUL ont contribué à la dette publique à hauteur de 15 Mds, plus de la moitié sont le fait de la SGP (Société du Grand Paris) et d'Ile-de-France Mobilité à hauteur de 12,5 Mds. Une contribution portant sur la dette serait ainsi plus juste et plus conforme à la nouvelle discipline budgétaire européenne centrée, depuis la réforme de 2024, davantage sur la « soutenabilité de la dette » que sur le solde budgétaire⁵⁰. D'autre part, elle pourrait trouver une meilleure acceptation par les élus, et ce pour deux motifs. D'un côté, cette insertion des collectivités serait plus respectueuse de leur libre administration car davantage centrée sur la responsabilité dans la gestion des élus que sur un caractère unilatéral des décisions prises par l'Etat en matière d'objectifs de recettes ou de dépenses. D'un autre côté, cette forme d'intégration dans la globalisation des finances publiques serait plus proportionnelle en termes de contribution individuelle des collectivités à la hausse de la dette publique. Un critère objectif et proportionnel semble en effet très difficile au vu de l'extrême hétérogénéité des situations locales.

Une fois admise, cette contribution par la dette devrait, dans la lignée de LPFP 2018-2022, porter sur la capacité de désendettement. Cependant, à la différence de celle-ci qui est appréciée en rapportant l'encours de dette à l'épargne brute, l'épargne de gestion devrait être préférée à l'épargne brute⁵¹. En effet, cette dernière présente l'inconvénient méthodologique de procéder à une double prise en compte du niveau d'endettement. Une collectivité territoriale dont le passif est élevé supporte en principe des charges financières accrues. Dès lors, le niveau de la dette se trouve simultanément intégré au numérateur (à travers les charges d'intérêts déduites) et au dénominateur (dans le calcul du ratio). Il suffit de voir les données des régions sur l'année 2021 pour voir la différence entre les deux types d'épargne : le cas de la région du Centre Val-De-Loire en témoigne. Cette région passe de 6,9 ans (épargne de gestion) à 9 ans (épargne brute) de capacité de désendettement, soit un écart de 30% (voir *Annexe, Tableau 3*).

L'idée d'une telle règle est d'instaurer un « marché de droits à la dette »⁵² à l'instar du marché de droits à polluer : autrement dit, il s'agit de traiter « la situation d'endettement excessif d'une autorité comme un « débordement » qui nuit aux autres et à ce titre se voir délivrer un « permis

⁵⁰ Règlement (UE) 2024/1263 du 29 avril 2024 relatif à la coordination effective des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale

⁵¹ Les deux épargnes sont différentes. L'épargne brute résulte de la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement alors que l'épargne de gestion est constituée de la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement hors intérêts de la dette.

⁵² M.-L. Breuillé, G. Gilbert, « Quelle régulation pour les finances publiques », *GCP*, n°11, 2009, p. 887-889

d'emprunt » de manière analogue à celle de corriger les effets de débordement dans un environnement pollué »⁵³. Il s'agira par conséquent de contraindre au désendettement toute collectivité dépassant un seuil, interdiction qui disparaîtra dès l'assainissement de la situation financière de la collectivité en question. A titre comparatif, la Belgique semble disposer d'un mécanisme identique : le Conseil supérieur des finances, dont la création remonte en 1989, « peut, à son initiative ou à la demande du ministre des Finances, rendre un avis sur l'opportunité de limiter la capacité d'emprunt d'une collectivité publique en cas de forte détérioration de sa situation budgétaire »⁵⁴. Cependant à la différence de cette clause belge, l'avis d'interdiction du recours à l'emprunt sera prononcé dans le cas français par le préfet conformément à la règle d'endettement susvisée et, en outre, cet avis serait contraignant.

La contribution des collectivités territoriales à l'équilibre des finances publiques est désormais un impératif constitutionnellement ancré, fruit d'une jurisprudence du Conseil constitutionnel ayant progressivement donné la priorité à la solidarité financière nationale tout en encadrant les atteintes à l'autonomie financière locale. Pour autant, les modalités essentiellement uniformes de cette contribution apparaissent de plus en plus inadaptées à l'extrême hétérogénéité financière des collectivités territoriales. Elles créent des inégalités de traitement injustifiées, génèrent des effets pervers sur l'investissement local et portent atteinte à l'autonomie locale. La voie d'une mise à contribution nouvelle et tenant compte des différentes situations des collectivités s'impose. Plutôt que des contraintes sur les recettes ou sur les dépenses, celle-ci devrait désormais porter sur la dette, avec comme critère de référence la capacité de désendettement fondée sur l'épargne de gestion. Cette évolution représenterait un pas décisif vers un pacte financier Etat/collectivités renoué, conciliant enfin de manière pérenne la nécessaire discipline budgétaire nationale et l'indispensable préservation de l'autonomie financière locale.

⁵³ Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR), *Répercussions sur l'autonomie financière des collectivités territoriales des limites à l'endettement public national fixées dans un contexte européen*, op. cit., p. 28

⁵⁴ B. Bayenet, M. Bourgeois, « La difficile coordination des finances publiques au sein de la Belgique fédérale », in B. Regout, X. Debrun, *Les finances publiques : défis d'aujourd'hui, solutions de demain*, Université Ouverte de la Fédération Wallonie-Bruxelles, 2025, p. 147-154

Annexes.

Tableau 1 – Hétérogénéité des situations communales au regard de leur capacité de désendettement brute

Strate démographique	Nb communes	Moyenne
Moins de 100 hab.	3285	3,7
100 à 199 hab.	5363	8,8
200 à 499 hab.	9465	5,6
500 à 1 999 hab.	11253	8,5
2 000 à 3 499 hab.	2298	5
3 500 à 4 999 hab.	994	4,9
5 000 à 9 999 hab.	1227	5,5
10 000 à 19 999 hab.	553	5,3
20 000 à 49 999 hab.	361	8,5
50 000 à 99 999 hab.	91	6,8
100 000 hab. et plus	42	6,3

Source : Auteur. *D'après les comptes consolidés des communes en 2024. Portail de données de l'OGFL*

Tableau 2 – Ecart entre prévision et exécution de la trajectoire de dette des APUL de 2018 à 2024

Année	2018	2019	2020	2021	2022
Prévision (LPFP)	8,4	8,1	7,5	6,7	5,8
Exécution (Insee)	8,7	8,6	9,8	9,7	9,2
Ecart	-0,3	-0,5	-2,3	-3	-3,4

Source : Insee et LPFP

Tableau 3 – Comparaison des capacités de désendettement avec épargne de gestion et avec épargne brute

Région	Encours dette (M€)	Ép. gestion (M€)	Ép. brute (M€)	Ratio ép. gestion (en années)	Ratio ép. brute (en années)
PACA	2 010	304	281	6,6	7,2
Occitanie	2 369	414	363	5,7	6,5
Centre-Val de Loire	2 105	303	233	6,9	9,0
Guyane	1 047	46	31	22,7	33,3

Source : Auteur, *D'après les données des comptes administratifs de 2021*