



**HAL**  
open science

# Du mythe de l'abolition de la tutelle de l'État sur les collectivités territoriales La décentralisation inaboutie

Florent Lacarrère

► **To cite this version:**

Florent Lacarrère. Du mythe de l'abolition de la tutelle de l'État sur les collectivités territoriales La décentralisation inaboutie. 40 regards sur 40 ans de décentralisation(s), 2022. hal-03747519

**HAL Id: hal-03747519**

**<https://univ-pau.hal.science/hal-03747519v1>**

Submitted on 8 Aug 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Du mythe de l'abolition de la tutelle de l'État sur les collectivités territoriales

---

## *La décentralisation inaboutie*

**Florent LACARRERE,**

*Doctorant en droit public, Université de Pau et des Pays de l'Adour, UMR 6031 - TREE*

*Conseiller régional délégué de Nouvelle-Aquitaine*

*Maire de Labatmale*

Supposer l'existence d'un nouveau "*mythe du droit public*" en répondant à une invitation du Professeur Mathieu Touzeil-Divina<sup>1</sup> comme remettre en cause la réalité de la décentralisation en présence du Professeur Florence Crouzatier-Durand<sup>2</sup> est une prise de risque certaine. Elle est toutefois nécessaire, tant les propos du ministre Gaston Defferre en 1981<sup>3</sup> font écho à une triste actualité pour les élus locaux, encore en 2021.

La loi du 2 mars 1982<sup>4</sup> était au nombre des textes fondateurs de l'organisation de la République française. Elle proclamait avec solennité, dès son article premier, que « *les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus* » et explicitait en son chapitre premier les modalités de la « *suppression de la tutelle administrative* », une évolution attendue, portant en soi les caractéristiques symboliques d'un mythe. Mais alors que le Président Chirac déclarait que « *pour soutenir le développement local, nous devons donner à chaque territoire les clés de son avenir. C'est le sens de la réforme constitutionnelle que j'ai souhaitée* »<sup>5</sup>, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, sous le couvert de donner une assise constitutionnelle à la décentralisation<sup>6</sup>, confirma les termes de l'article 72 qui conduisirent à une limitation croissante de son développement : « ***dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus*** ». La protection constitutionnelle de la décentralisation s'en trouve alors tout à fait infime.

La tutelle administrative, telle qu'elle était identifiée avant la loi du 2 mars 1982, consistait en un contrôle préalable du représentant de l'État dans la circonscription administrative sur les actes administratifs des collectivités locales. Le Préfet pouvait alors annuler *a priori* les actes qu'il jugeait

---

<sup>1</sup> TOUZEIL-DIVINA M., *Dix mythes du droit public*, LGDJ 2019.

<sup>2</sup> Autrice de nombreux ouvrages et articles, faisant d'elle une figure de référence en droit des collectivités territoriales.

<sup>3</sup> DEFERRE G., discours prononcé le 27 juillet 1981 à l'Assemblée nationale, <https://www.vie-publique.fr/discours/136724-discours-de-m-gaston-defferre-ministre-de-linterieur-et-de-la-decentr>.

<sup>4</sup> Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

<sup>5</sup> CHIRAC J., Déclaration du 13 février 2003 au cours du 40<sup>ème</sup> anniversaire de la DATAR, <https://www.vie-publique.fr/discours/134299-declaration-de-m-jacques-chirac-president-de-la-republique-sur-le-ren>

<sup>6</sup> Notamment par la création des articles 72-1, 72-3 de la Constitution.

illégaux, voire inopportuns. Le contrôle actuel se limite désormais à une appréciation de la seule légalité, limitée au pouvoir de déférer les actes supposément irréguliers au contrôle du juge administratif compétent. Nier l'abolition de cette tutelle administrative initiale relèverait donc évidemment du déni de réalité. Il est néanmoins légitime et sensé d'interroger l'existence de tutelles annexes au contrôle de l'État sur les actes administratifs des collectivités territoriales et d'en admettre la critique.

Tout au long ses quarante années d'existence, au travers des trois actes de la décentralisation, l'action publique locale s'est affirmée et a conduit au développement de services publics locaux nombreux et performants. On le doit à l'initiative de l'ensemble des collectivités locales agissant dans le cadre – parfois au-delà – de leurs compétences. Pour autant, comme le dénonce "mon" Président de Région, Alain Rousset, « *oui, l'État français est affaibli par la décentralisation telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui : inachevée, inégale, inadaptée. L'État, parce qu'il n'a ni su ni voulu donner aux collectivités [...] les moyens d'une action forte et une certaine indépendance, se trouve perpétuellement au milieu du gué, sans cesse en proie aux flots qui menacent de le submerger – et nous avec* »<sup>7</sup>. Alors que le budget de la Région Nouvelle-Aquitaine avoisine les 3 milliards d'euros<sup>8</sup>, son partenaire de coopération le *Land* de Hesse dispose d'un budget annuel de près de 27 milliards d'euros<sup>9</sup>. Comparer ce qui n'est pas comparable serait une erreur. L'organisation de l'État Allemand est fédérale<sup>10</sup>. Les *länder* Allemands exercent des compétences bien plus étendues que celles des régions françaises. Cette différence abyssale est toutefois une illustration du jacobinisme exacerbé de l'État français et de son manque d'ambition et de confiance à l'égard des échelons décentralisés. Si la loi NOTRÉ<sup>11</sup> – dernière réforme majeure en date – avait pour ambition de renforcer la décentralisation, en parachevant la répartition des compétences entre les collectivités, il semblerait que les moyens qui lui sont alloués ne soient pas à la hauteur des effets d'annonce du législateur.

C'est la raison pour laquelle, sans nier l'épanouissement de la décentralisation depuis 1982, peut être démontrée la persistance d'une forme de tutelle financière qui entrave l'action publique des collectivités locales.

---

<sup>7</sup> ROUSSET A., « *L'État a-t-il été affaibli par la décentralisation ?* », Revue *Pouvoirs*, Le Seuil, 2021/2, n° 177, p. 39-48.

<sup>8</sup> Budget 2021, <https://www.nouvelle-aquitaine.fr/linstitution/le-budget>.

<sup>9</sup> Budget 2017, [https://www.nouvelle-aquitaine.fr/sites/default/files/2020-08/Fiche\\_Hesse.pdf](https://www.nouvelle-aquitaine.fr/sites/default/files/2020-08/Fiche_Hesse.pdf).

<sup>10</sup> Articles 20, 28 et suivants de la Loi Fondamentale Allemande.

<sup>11</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Cette tutelle se révèle sur un plan purement financier, au regard à la dépendance des collectivités locales de l'encadrement budgétaire et fiscal imposé par l'État (I) comme sur le plan du financement de l'action publique, eu égard à son encadrement croissant par les injonctions nationales (II).

## **I) L'hétéronomie financière des collectivités locales, une tutelle inavouée**

La portée contraignante du principe constitutionnel d'autonomie financière<sup>12</sup>, composante du principe de libre administration peut être mise en doute. En effet, tant le cadre budgétaire et comptable public (A) que la fragilisation de la fiscalité locale (B) révèlent l'existence plus ou moins avouable d'une tutelle financière de l'État.

### **A) Le droit comptable et budgétaire public, une tutelle assumée**

Les modalités de la libre administration des collectivités territoriales ne peuvent être abordées qu'à la lumière des grands principes qui encadrent la gestion budgétaire et comptable des administrations locales. En effet, l'usage des deniers publics est strictement contrôlé, encadré, contraint *a priori*, de sorte que la liberté financière des personnes publiques locales est restreinte à de nombreux égards, laissant ainsi supposer l'existence d'une tutelle financière.

Issu d'une refonte des décrets du 29 décembre 1962<sup>13</sup> et du décret du 27 janvier 2005<sup>14</sup>, le décret portant « *Gestion budgétaire et comptable publique* »<sup>15</sup> regroupe en un texte unique l'ensemble des principes encadrant l'utilisation des deniers publics par l'essentiel des personnes morales de droit public, y-compris les collectivités territoriales<sup>16</sup>. Ce texte établit un certain nombre de principes comptables contraignants pour l'action publique.

Ainsi, chaque administration est tenue d'adopter annuellement un budget, défini par l'article 7 du décret GBCP comme « *l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses* ». Contrairement aux lois de finance, les budgets locaux doivent impérativement être votés à l'équilibre. Leur exécution se traduit par le contrôle de l'affectation des recettes et surtout des dépenses aux chapitres et articles comptables fixés par ce document. Comme l'affirme Jean-Bernard Mattret :

*« Exécuter le budget, c'est réaliser les dépenses et les recettes qui y sont prévues. Ces opérations sont effectuées en intégrant plusieurs considérations : / politiques : le respect des prérogatives de l'assemblée délibérante, conseil*

---

<sup>12</sup> CC, 28 déc. 2000, *Loi de finances pour 2001*, 2000-442 DC.

<sup>13</sup> Décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique

<sup>14</sup> Décret n°2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'Etat.

<sup>15</sup> Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

<sup>16</sup> *Ibid.*, art. 1<sup>er</sup>.

*municipal, général ou régional... en matière financière. En effet, lors de l'exécution du budget, il faut rester dans les limites de l'autorisation budgétaire ; / financières et administratives qui conduisent à empêcher tout gaspillage et malversation par les agents chargés de l'exécution du budget tout en assurant une bonne gestion des services publics. »<sup>17</sup>*

À l'exception de l'article comptable autorisant des dépenses imprévues dans la limite de 7,5% des crédits budgétaires de chaque section<sup>18</sup>, il n'est pas possible pour les personnes publiques locales de déroger à la répartition des crédits fixés par le budget. Ainsi, sauf à procéder à des décisions modificatives budgétaires, les modalités d'intervention des collectivités locales sont encadrées annuellement par ce document financier.

Au cadre budgétaire strict s'ajoute le principe de séparation des ordonnateurs et comptables publics<sup>19</sup>. Ce principe instaure un contrôle mutuel *a priori* des ordonnateurs – présidents d'exécutifs locaux –, qui « *prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses* »<sup>20</sup> et des comptables publics qui disposent de « *la charge exclusive de manier les fonds et de tenir les comptes* »<sup>21</sup>. Au terme de chaque exercice budgétaire, intervient un contrôle *a posteriori* ; l'ordonnateur établit un compte administratif, le comptable public un compte de gestion qui doivent retracer de manière identique l'exécution des dépenses et des recettes de l'année. Dans le cadre de ses fonctions, le comptable public a la charge du contrôle de la régularité des opérations financières engagées par l'ordonnateur. L'article 20 du décret GBCP instaure notamment, avant le moindre mouvement financier, la vérification « *de la régularité de l'autorisation de percevoir la recette ; [...] de l'exacte imputation des dépenses au regard des règles relatives à la spécialité des crédits ; de la disponibilité des crédits* » mais également, conformément à l'article 21 dudit décret :

*« 1° La justification du service fait ; / 2° L'exactitude de la liquidation ; / 3° L'intervention des contrôles préalables prescrits par la réglementation ; / 4° Dans la mesure où les règles propres à chaque personne morale mentionnée à l'article 1er le prévoient, l'existence du visa ou de l'avis préalable du contrôleur budgétaire sur les engagements ; / 5° La production des pièces justificatives ; / 6° L'application des règles de prescription et de déchéance. »*

Le maintien de ce contrôle *a priori* par l'État de la régularité de l'ensemble des opérations financières des collectivités territoriales n'est pas sans rappeler la tutelle administrative abolie en 1982. Outre la complexité de gestion financière et l'inertie qu'elles engendrent, ces règles budgétaires et financières applicables aux collectivités locales placent ces dernières sous un contrôle permanent

---

<sup>17</sup> MATTRET J.-B., *Budget et comptabilité – Gestion budgétaire*, JCl. Collectivités territoriales, fasc. 1950, juin 2016.

<sup>18</sup> Défini en ce qui concerne les personnes publiques locales par les articles L. 2322-1 et L. 2322-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>19</sup> Art. 8 à 22 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

<sup>20</sup> *Ibid.* art. 10.

<sup>21</sup> *Ibid.* art. 13.

de l'État. Le principe constitutionnel d'autonomie financière applicable aux collectivités territoriale<sup>22</sup> n'empêche ni la mainmise des Directions des finances publiques sur la moindre dépense ou recette locale, ni même la restriction par le législateur des ressources fiscales propres des collectivités territoriales.

## **B) La réforme de la fiscalité locale, les collectivités dépendantes de l'État**

La "suppression" de la taxe d'habitation est une illustration de la manière dont l'État conçoit l'autonomie financière des collectivités territoriales. Variable d'ajustement politique, la fiscalité communale a été profondément modifiée pour mettre en œuvre une promesse électorale dans laquelle les collectivités n'ont pas été considérées.

Le 24 février 2017, le candidat Emmanuel Macron annonçait sa volonté de supprimer la taxe d'habitation pour 80% des ménages, dénonçant « *un impôt injuste* » et entendant « *soutenir le pouvoir d'achat des classes moyennes et populaires* »<sup>23</sup>. Dès l'adoption du projet de Loi de finances 2017 pour 2018 – qui mettait en œuvre les prémices de cette suppression, les députés d'opposition s'empresent de saisir – en vain – le Conseil constitutionnel du grief de violation du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales<sup>24</sup>. Il leur est répondu, conformément à une jurisprudence constante, 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* »<sup>25</sup> et que la part des ressources propres n'était pas affectée, eu égard à la compensation prévue pour de ces dégrèvements, et grâce au maintien du pouvoir pour les conseils municipaux de fixer le taux de la taxe d'habitation.

Comme le rappelle le Conseil constitutionnel, « *perçue au profit du seul échelon communal (communes et EPCI) depuis 2011, la TH représente plus du tiers des recettes fiscales du bloc communal, dont 22 %, en 2016, est pris en charge par l'État à travers les différents mécanismes de dégrèvement* »<sup>26</sup>. La suppression de la taxe d'habitation a conduit à une perte de recettes fiscales de près de 21,6 milliards d'euros pour le bloc communal<sup>27</sup>, désormais compensées par un transfert de fiscalité prélevé sur le produit de la part de taxe foncière perçue par les départements<sup>28</sup>. Elle constituait le seul lien fiscal direct qui unissait –

---

<sup>22</sup> CC, 28 déc. 2000, *Loi de finances pour 2001*, n°2000-442 DC ; art. 72-2 de la Constitution.

<sup>23</sup> Site du candidat Emmanuel Macron, <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/fiscalite-et-prelevements-obligatoires>.

<sup>24</sup> CC, 28 décembre 2017, *Loi de finances pour 2018*, n°2017-758 DC.

<sup>25</sup> CC, 29 déc. 2009, *Loi de finances pour 2010*, n°2009-599 DC, également citée dans le commentaire du Conseil constitutionnel de la décision n°2017-758 DC.

<sup>26</sup> Commentaire du Conseil constitutionnel de la décision n°2017-758 DC du 28 décembre 2017.

<sup>27</sup> FABRE B., *Suppression de la taxe d'habitation et réallocation de la fiscalité locale*, Rapport IPP n°27, oct. 2020.

<sup>28</sup> Art. 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

eu égard à ses contributeurs et à la différence de la taxe foncière – l'ensemble des résidents locaux au financement de l'action publique de leur Commune. Pour l'Association des Maires de France, le constat est sans appel :

*« La décentralisation n'est pas à l'arrêt, elle recule. La première manifestation de cette offensive contre les acquis de la décentralisation c'est bien évidemment le recul de l'autonomie financière et fiscale des collectivités locales. L'attaque la plus visible a été la nationalisation – qui n'est pas une suppression – de la taxe d'habitation. [...] Elle] nous met en situation de grave dépendance. Nos budgets ne sont plus en réalité que des "budgets annexes" de celui de l'État. »<sup>29</sup>*

Alors même que le Président de la République s'était engagé en 2017 à réformer l'ensemble de la fiscalité locale<sup>30</sup> afin de conforter la visibilité budgétaire, l'on ne peut que constater, au terme du quinquennat, que le *status quo* se poursuit et que le maintien de la compensation n'engage politiquement que la majorité actuelle. Cette « nationalisation » de la taxe d'habitation n'est qu'un exemple parmi d'autres de la situation de dépendance à l'égard de l'État des collectivités territoriales. Attentifs à chaque Loi de finances, les élus locaux doivent *de facto* attendre le mois de mars<sup>31</sup>, chaque année, pour adopter leur budget, en espérant que la compensation sera effective, que les dotations ne seront pas – démesurément – diminuées. La mise en œuvre concrète de l'action publique est suspendue chaque année à cette notification de l'État.

La dépendance des collectivités territoriales s'accroît et la tendance est encore accentuée par une mainmise de l'État sur l'investissement et les politiques publiques locales.

## **II) L'hétéronomie du financement de l'action publique locale, une tutelle administrative dissimulée ?**

Au-delà des marges de manœuvre financières restreintes, l'État tend à encadrer – brider ? – l'action publique locale, que cela passe par un développement significatif d'un fléchage et d'une contractualisation en matière de financement de l'investissement local (A) ou par la multiplication

---

<sup>29</sup> Résolution de l'Assemblée générale du 103ème Congrès de l'AMF, 18 nov. 2021.

<sup>30</sup> MACRON E., discours du Président de la République au 100<sup>e</sup> Congrès des Maires de France, 23 nov. 2017 : « Vous avez raison, vous dites « le président de la République s'engage à ce qu'on soit remboursé au centime durant les trois années qui viennent », faites-moi la grâce de me croire [...] mais vous vous dites « on la connaît cette musique ; dans quatre ans, dans cinq ans, huit ans, c'est l'Etat qui payera, donc il reprendra ». Ça aussi je l'entends. Donc, pour toutes ces raisons je pense que cette réforme ne doit être qu'un début. C'est pourquoi c'est une refonte en profondeur de la fiscalité locale et en particulier communale que nous allons engager. Je veux un impôt cohérent avec vos missions et avec les missions de chacune des collectivités territoriales. »

<sup>31</sup> Au mois de mars est notifié l'État 1259 qui permet de calculer le produit de la fiscalité locale – et des compensations –, ainsi que les dotations perçues (<http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr>).

des transferts de charge, qui conduisent les collectivités territoriales à assumer des missions maîtrisées dans leur financement comme dans leur substance par le législateur (B).

### **A) La contractualisation en matière d'investissement local, une tutelle sur les projets locaux**

Les exemples sont nombreux des dispositifs d'État qui entendent encadrer l'intervention des collectivités territoriales. Qu'il s'agisse des "contrats de Cahors"<sup>32</sup>, destinés à encadrer les dépenses de fonctionnement des collectivités, ou de la multiplication des appels à projets, appels à manifestation d'intérêt<sup>33</sup> destinés à cibler les investissements sur des priorités fixées par l'État, l'action publique locale est dictée de manière croissante par des dispositifs nationaux.

Plus récemment, la création des Contrats de relance et de transition écologique (CRTE)<sup>34</sup> est une nouvelle manifestation de la volonté de l'État d'établir un fléchage du financement de l'investissement des collectivités territoriales :

*« Le Gouvernement souhaite que chaque territoire soit accompagné pour décliner, dans le cadre de ses compétences, un projet de relance et de transition écologique à court, moyen et long terme, sur les domaines qui correspondent à ses besoins et aux objectifs des politiques territorialisées de l'État. »<sup>35</sup>*

Dans l'optique de cette nouvelle contractualisation, le Premier ministre a ainsi déterminé des thématiques d'investissement susceptibles d'entrer dans le périmètre de ces CRTE<sup>36</sup>. Des territoires de contractualisation – épousant généralement la carte des EPCI à fiscalité propre – ont alors été déterminés avant le 15 janvier 2021. À la date du 30 juin 2021, l'ensemble des projets communaux et intercommunaux devaient alors être recensés pour parvenir à la signature des contrats. Si le développement d'un cadre clair de contractualisation, en lien avec le plan de relance et ciblé sur les thématiques majeures de la transition écologiques sont louables, les modalités de cette contractualisation dissimulent encore l'ombre de la tutelle.

---

<sup>32</sup> « Retour vers le futur avec le retour des contrats de Cahors pour limiter les initiatives locales », *La Gazette des Communes*, 19 mai 2021, <https://www.lagazettedescommunes.com/745669/retour-vers-le-futur-avec-le-retour-des-contrats-de-cahors-pour-limiter-les-initiatives-locales/> ; v. aussi Site Budget.gouv.fr <https://www.budget.gouv.fr/reperes/finances-publiques/articles/la-contractualisation-entre-letat-et-les-collectivites>.

<sup>33</sup> v. notamment les « Opérations de revitalisation des territoires » issues de la loi ELAN ou encore l'AMI « Petites villes de demain ».

<sup>34</sup> Circulaire n°6231/SG du Premier ministre du 20 nov. 2020 portant « Élaboration des contrats territoriaux de relance et de transition écologique ».

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> La circulaire prévoit que les projet doivent répondre à l'une des thématiques suivantes : mobilité, énergie et climat, traitement des déchets et économie circulaire, agriculture et alimentation locale, action en matière de biodiversité, lutte contre l'artificialisation des sols, eau et assainissement.



En premier lieu, le dispositif CRTE n'est assorti d'aucune dotation financière propre. Les fonds nécessaires au financement des projets inscrits dans ce contrat sont prélevés sur les enveloppes qui financent habituellement l'investissement local, c'est-à-dire, notamment, la *Dotation de soutien à l'investissement local* (DSIL) et la *Dotation d'équipement des territoires ruraux* (DETR). Ainsi, les projets issus des CRTE sont prioritaires dans l'attribution de ces fonds de soutien à l'investissement local. En somme, l'État fait primer les projets bénéficiaires de cette contractualisation – qui répondent aux objectifs qu'il a lui-même fixés –, sur les projets élaborés par les municipalités à la suite des élections municipales de 2020. L'inquiétude est donc réelle pour le financement de l'investissement des communes en dehors des thématiques du CRTE (écoles, aménagements d'espaces publics, salles communales, maisons médicales...).

En deuxième lieu, outre le risque d'une privation d'une part significative des fonds existants, existe un risque non-négligeable d'engendrer des inégalités territoriales. Dans l'urgence d'être à même de présenter des projets "ficelés" en moins de six mois, les laissées-pour-compte du CRTE sont sans nul doute les "petites" communes rurales, qui ne bénéficient pas d'une ingénierie nécessaire à la programmation immédiate de ce type de projets. Ce sont ces mêmes collectivités qui compteront – en vain – sur le bénéfice de la DETR pour espérer développer leur territoire et leurs services publics locaux.

En dernier lieu, une enquête réalisée par l'Association des Maires de France auprès des exécutifs locaux a conduit à ce que « 2/3 des répondants estiment que leurs capacités financières ne leur permettront que partiellement de participer à la relance » via les CRTE<sup>37</sup>. Le constat réalisé par les EPCI, pilotes desdits contrats, que la majorité des collectivités ne se considère pas financièrement apte à participer à la relance sur les thématiques fixées par l'État, malgré la création d'un outil dédié, est alarmant.

Ces trois constats conduisent à interroger à nouveau la question des moyens conférés à l'action publique locale, tant en ce qui concerne les ressources de fonctionnement que celles dédiées à l'investissement. Seules les marges de manœuvre en fonctionnement – qui se réduisent – permettent de générer de l'autofinancement. Si l'investissement est encore contraint par des dispositifs excluants, déconnectés de la réalité des territoires, c'est la relance qui s'en trouvera fragilisée.

---

<sup>37</sup> Enquête AMF, menée du 22 mars au 30 avril 2021, parue le 6 juin 2021, « Contrats de relance et de transition écologique – Une démarche engagée par les intercommunalités qui soulève encore des interrogations », <https://www.amf.asso.fr/documents-enquete-sur-les-crte-une-demarche-engagee-par-les-intercommunalites-mais-qui-souleve-encore-interrogations/40777>

A cette réalité s'ajoute la multiplication des transferts de charge plus ou moins dissimulés, qui impactent significativement la libre administration comme l'autonomie financière des collectivités territoriales.

## **B) Le développement des transferts de charge, des collectivités prestataires de l'État**

La loi détermine librement l'étendue des compétences attribuées aux collectivités territoriales. Dans de nombreux domaines, tels que l'aménagement du territoire (régions), la planification de l'habitat (départements) ou encore la petite enfance (communes) cela s'accompagne d'une marge de manœuvre politique qui conduit au développement d'une action locale adaptée, dictée par les orientations des organes délibérants de ces collectivités territoriales. Mais dans une tradition jacobine – et souvent pour transférer à des tierces personnes publiques la gestion de ses politiques –, l'État impose aux collectivités territoriales de prendre en charge des compétences qui n'impliquent aucun choix politique ; des administrations locales deviennent alors de simples prestataires agissant pour le compte de l'État.

La création de l'article 72-2, et plus particulièrement de son quatrième alinéa, semblait avoir mis un terme à tout débat en imposant la compensation des transferts de charges :

*« Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. »*

Il n'en est rien, en ce que l'application temporelle de la compensation est mise en doute. Alors que la compensation du transfert de la gestion du revenu de solidarité active (RSA) aux départements<sup>38</sup> avait été établie, un décret de 2016 qui prévoyait la revalorisation de cette prestation sociale n'a pas été accompagnée d'un accroissement de l'accompagnement financier de l'État à l'égard de ces collectivités. Le Conseil d'État, statuant sur le sujet, a considéré que *« ne sont pas concernées par une telle compensation les charges nouvelles résultant notamment de la modification de règles de portée générale ayant une incidence financière sur l'exercice par les collectivités territoriales de leurs compétences »*<sup>39</sup>. Ainsi l'Etat peut-il transférer des charges en les compensant à l'euro près pour ensuite imposer des évolutions

---

<sup>38</sup> Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

<sup>39</sup> CE, 21 févr. 2018, *Départements du Calvados, de la Manche, de l'Eure et de l'Orne*, n°409286, Publié au recueil Lebon.

coûteuses aux collectivités gestionnaires. Pour Armelle Treppoz-Bruant<sup>40</sup>, cette application par le Conseil d'État de la compensation des transferts de charge crée à un « corset », qui « gaine », « affine » et « écartèle » le dispositif, pour un résultat : « une libre administration clouée au pilori ». Pour les élus départementaux, la situation est claire, « si l'exécutif devait rembourser tous les conseils départementaux, la facture s'élèverait à 4 milliards d'euros »<sup>41</sup> ; « si le gouvernement ne joue pas le jeu de la solidarité territoriale après que nous avons joué celui de la solidarité nationale, nous ne pourrions pas contribuer au plan de relance car la dégradation actuelle de notre autofinancement freine notre capacité à investir »<sup>42</sup>. La part du RSA dans les dépenses de fonctionnement des départements s'accroît, amenuisant corrélativement l'autofinancement de leur investissement.

Le champ d'application de la compensation est également insuffisant. L'exemple de la réforme des rythmes scolaires<sup>43</sup> est illustratif d'une méthode particulièrement perverse d'évitement de la compensation. Ces textes, qui modifiaient l'organisation de l'enseignement primaire en répartissant l'enseignement sur quatre jours et demi, suggéraient l'instauration par les communes d'activités périscolaires et proposaient un financement incitatif de ces temps d'animation sportive et culturelle. Mais cette compensation ne fut que partielle – car forfaitaire – et temporaire – pour l'année scolaire 2013-2014. Ainsi, alors que la nouvelle répartition du temps conduisait à la fin des enseignements en milieu d'après-midi, rendant ainsi indispensable la mise en place d'activités, d'animation ou de surveillance, la compensation n'a pas été imposée<sup>44</sup>, ce qu'ont évidemment contesté les communes<sup>45</sup>, alors qu'elle subissaient de plein fouet la rigueur budgétaire et l'amenuisement des dotations d'État.

Ces deux exemples parmi d'autres<sup>46</sup> témoignent indéniablement du lien fort mais ambigu qui unit l'État, stratège et pilote de la territorialisation de ses politiques publiques avec les échelons décentralisés. Pour l'exercice de certaines compétences qui leur sont dictées par la loi, les collectivités territoriales sont assimilées à des prestataires de l'État, pour des activités dont elles ne

---

<sup>40</sup> TREPPOZ-BRUANT A., « La compensation financière des charges locales corsetée », *Droit Administratif* n° 7, juill. 2018, comm. 35.

<sup>41</sup> NEAU C., RAYNAUD I., GASPARD R., « Le RSA fait vaciller les finances départementales » in. Dossier « Les Départements et l'État face au défi du RSA », *La Gazette des Communes*, 30 oct. 2020.

<sup>42</sup> *Ibid.*, propos de Jean-Luc GLEYZE, Président du Conseil départemental de Gironde.

<sup>43</sup> Décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 ; Loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

<sup>44</sup> Rep. Min., Secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics, JO Sénat du 13 avr. 2017, p. 1433, Question écrite n° 17734 de M. Daniel Laurent, JO Sénat du 10/09/2015 - page 2118.

<sup>45</sup> Communiqué de l'AMF, « Coût des rythmes scolaires : l'AMF renouvelle sa demande d'une compensation intégrale par l'État », 26 août 2015.

<sup>46</sup> Aurait également pu être évoqué identiquement l'exemple de l'instauration des plateformes de rénovation énergétique par les Régions et EPCI à fiscalité propre.

déterminent ni la substance, ni l'incidence financière. Les exemples du RSA comme de l'éducation primaire sont typiques de cette décharge incomprise sur la décentralisation. Quel est l'apport concret d'une départementalisation de la gestion du RSA ? Les communes doivent-elle assumer autant de charges annexes à l'Éducation nationale ?

---

L'examen des quelques illustrations ici évoquées du lien financier qui lie l'État et ses échelons décentralisés tend à démontrer que le parachèvement de la décentralisation est encore à construire. Un nouveau pacte financier semble aujourd'hui nécessaire pour sanctuariser les moyens dédiés à l'action publique locale et libérer des tutelles persistantes les énergies des territoires de la République. Osons le terme, le principe de subsidiarité devrait nous conduire à la construction d'une relation juridico-financière plus soutenable et partagée.

...

Les propos tenus ici sont probablement moins ceux d'un doctorant en droit public que ceux d'un élu local, à qui un « *décentralisateur de la République* »<sup>47</sup> a donné sa chance :

*« Il convient donc d'en finir avec le mythe de l'égalitarisme républicain justifiant les excès de la centralisation – un mal nécessaire, diraient ses partisans les plus zélés. C'est faux ! Que la République, certes indivisible, agisse uniformément sur l'ensemble des territoires constitue autant un mythe tenace qu'un contresens culturel, social et économique. Cet égalitarisme juridique cache des inégalités de service public réelles, ainsi que des injustices et de la relégation. [...] L'État doit ouvrir un dialogue sincère sur les moyens car, à défaut, les collectivités ne pourront pas jouer leur rôle efficacement lors de la crise, en cours et à venir – pas plus que l'État, dans le dénuement des services déconcentrés où il s'est placé lui-même. C'est à ce prix que viendra la clarification, condition sine qua non du pacte de confiance que j'appelle de mes vœux »<sup>48</sup>.*

---

<sup>47</sup> PETEAUX J. (dir.), « *Alain Rousset – Le décentralisateur de la République* », éd. Le Bord de l'Eau, 2020.

<sup>48</sup> ROUSSET A., « *L'État a-t-il été affaibli par la décentralisation ?* », *Revue Pouvoirs*, Le Seuil, 2021/2, n° 177, p. 39-48.